

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ORGANISATION GOUVERNEMENTALE DE L'ALGÉRIE

ÉTUDE SUR SON ÉVOLUTION HISTORIQUE
SON ÉTAT ACTUEL ET LES PROJETS DE RÉFORME

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

Sera présenté et soutenu le Vendredi 21 Décembre 1900, à 1 heure

PAR

ANDRÉ MALLARMÉ

Lauréat de l'École de Droit d'Alger
Avocat à la Cour d'Appel

L'Algérie et la France doivent être gouvernées d'après les mêmes principes, mais l'application de ces principes doit se plier au degré de maturité des deux pays et à la différence des éléments qui les constituent.

A. BÉNIC (*Rapport de 1869*).

Que le gouvernement de l'Algérie ne soit pas séparé de celui de la France, et pourtant qu'il en soit distinct ; qu'il ne soit pas indépendant, mais autonome.

CH. BENOIST (*Enquête Algérienne, 1892*).

Président : M. ESTOUBLON, *professeur*.

Suffragants : { MM. LÉVEILLÉ, *professeur*.
WEISS, *professeur*.

PARIS

LIBRAIRIE MARESCQ AINÉ

A. CHEVALIER MARESCQ & Cie, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT, 20

1900



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ORGANISATION GOUVERNEMENTALE DE L'ALGÉRIE

ÉTUDE SUR SON ÉVOLUTION HISTORIQUE
SON ÉTAT ACTUEL ET LES PROJETS DE RÉFORME

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

Sera présenté et soutenu le Vendredi 21 Décembre 1900, à 1 heure

PAR

ANDRÉ MALLARMÉ

Lauréat de l'École de Droit d'Alger
Avocat à la Cour d'Appel



L'Algérie et la France doivent être gouvernées d'après les mêmes principes, mais l'application de ces principes doit se plier au degré de maturité des deux pays et à la différence des éléments qui les constituent.

A. BÉHIC (*Rapport de 1869*).

Que le gouvernement de l'Algérie ne soit pas séparé de celui de la France, et pourtant qu'il en soit distinct ; qu'il ne soit pas indépendant, mais autonome.

CH. BENOIST (*Enquête Algérienne, 1892*).

Président : M. ESTOUBLON, professeur.

*Suffragants : { MM. LÉVEILLÉ, professeur.
WEISS, professeur.*

PARIS

LIBRAIRIE MARESCQ AINÉ

A. CHEVALIER-MARESCQ & Cie, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT, 20

1900

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

BIBLIOGRAPHIE

Documents officiels

Recueil des actes du gouvernement de l'Algérie (1830-1854).

Bulletin officiel des actes du gouvernement de l'Algérie (1855-1857).

Bulletin officiel de l'Algérie et des colonies (1858-1860).

Bulletin officiel du gouvernement général de l'Algérie, depuis 1861.

Etat de l'Algérie : 1^o au 31 décembre 1880, 2^o au 1^{er} octobre 1881, publié d'après les documents officiels, par ordre de M. L. Tirman, gouverneur général de l'Algérie, 1881.

Statistique générale de l'Algérie, publiée par le gouvernement général. Alger, 1891-94, 1894, 1895, 1896.

Coup d'œil sur l'histoire de la colonisation en Algérie, brochure publiée par le gouvernement général, 1878.

Tableau de la situation des établissements français dans l'Afrique du Nord, document publié par le ministère de la guerre. Années 1837, 1838, 1840.

Documents divers

DOCUMENTS PARLEMENTAIRES (comptes rendus des séances, rapports aux budgets, commissions, etc.).

En particulier :

Commission d'Afrique (1833-34).

DE TOCQUEVILLE. Rapport à la Chambre, 24 mai 1847.

Propositions de loi sur la *réorganisation de l'administration algérienne*, 1850.

Rapport du prince Napoléon à l'empereur, 31 août 1858.

Amendement présenté au corps législatif par MM. Jules Favre, Lanjuinais, Jules Simon, etc., 16 juillet 1868.

Enquête LE HOU, 1868.

Commission chargée d'étudier et de formuler un projet de constitution algérienne, 1869.

A. BÉHIC, rapport de la commission de 1869, janvier 1870.

Débats au corps législatif sur les conclusions du rapport Béhic, 7, 8 et 9 mars 1870.

Enquête sur les actes du gouvernement de la défense nationale, Algérie,
1871.

Rapport adressé au ministre de l'intérieur par le gouverneur général de l'Algérie concernant l'organisation administrative et politique de l'Algérie, 3 novembre 1880.

Commission instituée à l'effet d'étudier les modifications à apporter au fonctionnement du gouvernement général de l'Algérie, 24 novembre 1880.

Discours prononcé par le ministre de l'intérieur à la séance d'ouverture des travaux de la commission de 1880, 26 novembre 1880.

Interpellation Thomson à la Chambre, 24 mars 1881.

Discussion du budget au Sénat. Discours de MM. Fallières et d'Haussonville, 21 juillet 1881.

Rapport du ministre de l'intérieur aux décrets du 26 août 1881.

Discussion du budget à la Chambre. Discours de M. Dessoliers,
17 décembre 1884.

Rapport Thomson au budget de 1888, Chambre 1887.

Rapport Sabatier au budget de 1889, Chambre 1888.

Proposition de loi portant *projet de constitution algérienne*, présentée par M. C. Sabatier à la Chambre, 1888.

Rapport de M. Plazanet sur la proposition précédente, 12 juillet 1889.

Rapport Pauliat au budget de 1891, Sénat, 13 décembre 1890.

Rapport Burdeau au budget de 1892, Chambre, 1891.

Interpellation Dide au Sénat. Discours de MM. Tirman, Pauliat, Guichard, Ferry, 26, 27 février, 2 et 6 mars 1891.

Discussion du budget à la Chambre. Discours de MM. Thomson et Burdeau, 4 et 5 décembre 1891.

Commission sénatoriale d'étude des questions algériennes, mars-juillet 1891.

JULES FERRY, rapport au Sénat de la commission d'étude des questions algériennes, 27 octobre 1892.

Rapport Jonnart au budget de 1893, Chambre, 12 juillet 1892.

Proposition de la loi portant *création d'un ministère spécial de l'Algérie et des colonies*, présentée par M. Hamel au Sénat, 25 avril 1893.

Discussion du rapport de la commission de 1891 au Sénat. Discours de MM. Franck-Chauveau, Tirman, Constans, Cambon, 25, 26, 29 et 30 mai 1893.

Rapport Pourquery de Boisserin au budget de 1894, Chambre, 1893.

Rapport Pourquery de Boisserin au budget de 1895, Chambre, 28 juillet 1894.

Discussion du budget au Sénat. Discours de M. Gérante, 6 avril 1895.

Rapport Chaudey au budget de 1897, Chambre 11 juillet 1896.

Interpellation Fleury Ravarin à la Chambre. Discours de M. Cambon, 7, 9 et 10 novembre 1897.

Rapport du ministre de l'intérieur au décret du 31 décembre 1896.

Projet de loi déposé par le gouvernement à la Chambre concernant la *composition et les attributions du conseil supérieur*, 11 mars 1897.

Discussion du budget au Sénat. Discours de M. Cambon, 26 mars 1897.

Rapport Chaudey au budget de 1898, Chambre, 20 juillet 1897.

Rapports du ministre de l'intérieur aux décrets du 23 août 1898

Rapport Le Moigne au budget de 1899, Chambre, 22 décembre 1898.

Interpellation de MM. Morinaud, Barthou, Rouanet, etc., à la Chambre, mai 1899.

Rapport Le Moigne au budget de 1900, Chambre 4 juillet 1899.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE GOUVERNEMENT. Procès-verbaux des délibérations et exposés de la situation de l'Algérie.

CONSEIL GÉNÉRAUX D'ALGER, ORAN ET CONSTANTINE. Procès-verbaux des délibérations et vœux déposés.

DÉLÉGATIONS FINANCIÈRES ALGÉRIENNES. Procès-verbaux des délibérations et discours du gouverneur général.

Travaux du Congrès tenu à Alger en mai 1881, par l'*Association française pour l'avancement des sciences*.

Travaux du *Congrès international colonial de 1889*.

Travaux du *Congrès colonial national de Paris, de 1889-90*, 3 volumes publiés par la librairie des *Annales économiques*.

Bulletin de la *Réunion d'études algériennes* (1899-1900).

Ouvrages généraux.

ESTOUBLON et LEFÉBURE, *Code de l'Algérie annoté*, et son supplément, Alger. 1895 (abrég. : Estoublon).

MÉNÉVILLE (DE), *Dictionnaire de la législation algérienne, 1830-1872*, 3 vol. Alger-Paris, 1867. 1872 (abrég. : Mén.).

HUGUES et LAPRA, *Code algérien, 1872-1878*, faisant suite au précédent, 1 vol. Blida-Paris, 1878 (abrég. : Hugues).

André Mallarmé

SANTAYRA, HUGUES et LAPRA, *Législation de l'Algérie. 1878-1883*, faisant suite au précédent, 1 vol., Paris, 1884 (abrég.: Hugues).

HUGUES, *Législation de l'Algérie, 1883-1887*, faisant suite au précédent, 1 vol., Blida, 1888 (abrég.: Hugues).

BÉQUET, DUPRÉ et LAFERRIÈRE, *Répertoire de droit administratif, v^o Algérie*, Paris, 1882.

DALLOZ, *Répertoire de législation et de jurisprudence, v^o Organisation de l'Algérie*, Paris, 1869.

REVUE ALGÉRIENNE ET TUNISIENNE, publiée par l'Ecole de droit d'Alger, sous la direction de M. Robert Estoublon, 1885-1900.

CAUWÈS, *Cours d'économie politique*, t. II, section IV, chap. II, Paris, 1893,

CHARPENTIER (Léon), *Analyse du cours de législation algérienne*, Alger, 1887.

CHARPENTIER (Léon), *Précis de législation algérienne et tunisienne*, Alger, 1899.

DISLÈRE, *Traité de législation coloniale*, Paris 1886.

DISLÈRE, *Notes sur l'organisation des colonies*, Paris, 1888.

DESSOLIERS (Félix), *Organisation politique de l'Algérie*, 1894.

GIRAULT, *Le problème colonial, Assujettissement, autonomie ou assimilation* (Paru dans la *Revue du droit public et de la science politique*, t. I, p. 467 à 515), 1894.

ISAAC, *Questions coloniales. Constitutions et sénatus-consultes*.

LANESSAN (DE), *L'expansion coloniale de la France*, chapitre premier *Algérie et Tunisie*, 1886.

LEROY-BEAULIEU (Paul), *L'Algérie et la Tunisie*, 1887 et 1897.

LEROY-BEAULIEU (Paul), *La colonisation chez les peuples modernes*, 1891.

ROGERS (Th.), *L'interprétation économique de l'histoire*, 1892.

Ouvrages spéciaux.

ALLIN (Jules), *Projet de loi sur la réunion de l'Algérie à la France* (Conférence Mollé), Paris, 1847.

AUMALE (DUC D'), *La question algérienne*, à propos de la lettre adressée par l'Empereur au maréchal de Mac-Mahon, 1866.

BALLUE (A.), *La question algérienne à vol d'oiseau*, 1869.

BARDY (Gust.), *L'Algérie et son organisation en royaume*, 1853.

BARTHÉLÉMY, *Etudes morales, économiques et politiques sur l'Algérie*. Série première, *Démonstration de l'incompatibilité du régime militaire avec la formation d'un établissement colonial en Afrique*, Paris. 1840.

BAUDE (BARON), *L'Algérie*, 1841.

BEAUMONT (G. DE), *Etat de la question d'Afrique*, réponse à la brochure du général Bugeaud, 1843.

BENOIST (Ch.), *Enquête algérienne*, 1892.

BERTHOMIER (J.), *La vérité sur l'Algérie*, décembre 1860.

BERTHOUD (Adolphe), *L'autonomie de l'Algérie*, Alger, 1862.

BÉZY, *La question des rattachements devant l'opinion publique*, Oran, 1881.

BONZOM *La France algérienne. Ressources et puissance que l'Algérie apporte à la France*, 1889.

BONZOM, *L'Algérie devant le Parlement*, 1891.

BONZOM (Lucien), *Du régime fiscal en Algérie*, 1900.

BONNIN MOZEROL (Henri), *Aux Algériens*. Contre l'assimilation de l'Algérie à la France, 1870.

BROGLIE (PRINCE ALB. DE), *Une réforme administrative en Afrique*, 1860.

BRUNET (Jean), *La question algérienne*, 1847.

BUGEAUD (Général), *L'Algérie. Des moyens de conserver et d'utiliser cette conquête*, 1842.

BURDEAU, *L'Algérie en 1891*. Rapport et discours à la Chambre des députés, Paris, 1892.

CARDON (Em.), *La question algérienne. Quelle sera la solution ?* 23 novembre 1860.

CARPENTIER, *Alger. M. de Rovigo et M. Pichon*, Paris, mai 1832.

CASTÉRAN, *L'Algérie française depuis 1884*, Paris, 1900.

CAT (E.), *Histoire de l'Algérie française*.

CHANZY (Général), *Exposé de la situation de l'Algérie*. Discours prononcé à l'ouverture de session du conseil supérieur, 17 novembre 1875.

CHATRIEUX (Emilien), *Etudes algériennes*. Contribution à l'enquête sénatoriale de 1892, Paris 1893.

CELLERIN, *A la commission d'étude des questions algériennes*. Réponse à un questionnaire, Bône, 1891.

CITATI (Gaétan), *Essai sur la nécessité de créer une vice-royauté en Algérie*, 15 janvier 1847.

CLAMAGERAN, *L'Algérie, 1873-1881*.

CLAUZEL (Général), *Observations sur quelques actes de son commandement à Alger*, Paris 1831.

COLIN (Maurice), *Quelques questions algériennes*, 1899.

COCQUEREL, *L'Algérie. Une solution*, Alger, octobre 1860.

CORMIER, *L'Algérie !... moins d'illusions*. Spécimen colonial de l'Algérie, 1847.

CRESCENT SIMORRE, *Simple document à l'adresse de S. M. l'Empereur et à leurs Exc. MM. les sénateurs*, Alger, 1863.

COUPRY (Henri), *Réflexions sur l'Algérie*. Lettre à l'empereur Napoléon III, 1860.

DELPECH DE SAINT-GUILHEM, *Adresse de la délégation de l'Algérie aux Chambres*, Paris, 24 mars 1847.

DESFOSSÉS (Edmond), *La Tunisie sous le protectorat et son annexion à l'Algérie*, Paris, 1886.

DESSOLIER (Félix), *Organisation politique de l'Algérie*, Paris, 1894.

DESSOLIER (Félix), *L'Algérie libre*. Etude économique sur l'Algérie, Alger, 1895.

DIDIER, *Du gouvernement de l'Algérie*. Extrait de la *Politique Nouvelle*, 1851.

DIDIER, *L'Algérie et le décret du 24 novembre 1860*, 1861.

DIDIER, *Le gouvernement militaire et la colonisation en Algérie*, 1865.

DEMIER, *Administration générale de l'Algérie* (Paru dans les *Notices sur Alger et l'Algérie* publiées, pour le congrès tenu à Alger, par l'Association française pour l'avancement des sciences), Alger 1881.

DISLÈRE, *Le service militaire aux colonies*, Paris, 1889.

DUPUY (Docteur), *Esquisse d'un programme algérien*. *Essai de politique positive*, Paris, 1882.

DUVAL, *L'Algérie* (Article paru dans la *Revue des Deux-Mondes*), 1859.

DUVAL et WARNIER, *Un programme de politique algérienne*, novembre 1868.

DUVAL et WARNIER, *Bureaux arabes et colons*. Réponse au *Constitutionnel*, pour faire suite aux lettres de M. Rouber, 1869.

DUVAL, *Réflexions sur la politique de l'Empereur en Algérie*, 1860.

DUVERNOIS, *L'Algérie, ce qu'elle est, ce qu'elle doit être*, 1858.

DUVERNOIS, *La réorganisation de l'Algérie*. Lettre à S. A. I. le prince Napoléon, chargé du ministère de l'Algérie et des colonies, 1858.

DUVERNOIS, *Le ministère de l'Algérie et des colonies* (Article paru dans la *Revue de l'Orient, de l'Algérie et des colonies*), 1858.

DUVERNOIS, *Le régime civil en Algérie*, 1865.

DUVIVIER (Général), *Solution de la question de l'Algérie*, 1841.

ETOURNEAU, *L'Algérie faisant appel à la France*, 1867.

FAWTIER (P.), *L'autonomie algérienne et la République fédérale*. *Constantine*, 1^{er} mai 1871.

FLAMM, *Etude sur la décentralisation de l'administration centrale de l'Algérie*, Bône, 1881.

FLANDIN, *De la régence d'Alger*. *Doit-on conserver cette régence? Peut-on la coloniser? Comment?* 1834.

FLORION (Pharaon), *Voyage en Algérie de S. M. Napoléon III* (2 mai 7 juin), Paris, 1865.

FLEURY-RAVARIN (Député), *La réorganisation administrative de l'Algérie*. I, *Le gouvernement général* (Articles parus dans la *Revue politique et parlementaire*), 10 juin et 10 décembre 1896.

FOISSIN (Marcel), *Essai sur l'histoire des juridictions criminelles en Algérie*, 1899.

FOURMESTRAUX, *Les idées napoléoniennes en Algérie*, 1865.

GAROT, *De l'assimilation des institutions de l'Algérie avec celles de la métropole* (Discours de rentrée à la Cour d'Alger), 1894.

GASTU, *Lettres au National sur l'Algérie*, 1881.

GENTY DE BUSSY, *De l'établissement des Français dans la régence d'Alger et des moyens d'en assurer la prospérité*, 1835.

GILLOTTE (Ch.), *Simple réflexions au sujet de la lettre de l'Empereur*, Constantine, 1863.

GIRAUD (Horace), *Le gouvernement de l'Algérie. 30 mois de ministère spécial* (Extrait de la *Revue contemporaine*), 15 février 1861.

GIRAULT, *Le service militaire aux colonies* (Article paru dans la *Revue politique et parlementaire*), mars 1895.

GOURGEOT, *Situation politique de l'Algérie*, 1881.

GOURGEOT, *Les sept plaies de l'Algérie*, Alger, 1891.

GRAMMONT, *Histoire d'Alger sous la domination turque*.

GRIVAZ, *Les délégations financières* (Article paru dans la *Revue politique et parlementaire*), 10 juin 1900.

HAIN (Armand), *A la nation, sur Alger*, Paris, décembre 1832.

HAMEL (L.), *De l'atteinte portée par les décrets de rattachement aux pouvoirs du gouverneur général, en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique* (Article paru dans la *Revue algérienne et tunisienne de législation et de jurisprudence*), 1886.

HAULPOUL (Général d'), *Rapport et projet de loi sur l'Organisation des pouvoirs publics en Algérie*, adressés au ministre de la guerre, Alger 1850.

HAUTPOUL (Général d'), *Du ministère de la guerre en 1850, et de l'Algérie en 1851*, Paris, 1851.

HUGONNET, *Le gouvernement général en Algérie*, 1861.

HUGUES (Albert), *La nationalité française chez les musulmans de l'Algérie*, 1899.

JACQUES, *La question algérienne devant le Sénat*, 1891.

JAVARY, *Etudes sur le gouvernement militaire de l'Algérie*, 1865.

JOURNAULT (Léon), *La réforme administrative de l'Algérie* (Article paru dans la *Revue politique et littéraire*), 23 juillet 1881.

JUILLET SAINT-LAGER, *France et Algérie. Solutions de quelques questions à l'ordre du jour*, 1871.

KLEIN (Félix), *L'Algérie nouvelle* (Article paru dans le *Correspondant*), 25 mai 1890.

LAMBERT (Adolphe), *La question algérienne*, 1863.

LAURENCE, *Commission d'Afrique. Rapport sur l'organisation et l'administration de la justice dans les possessions françaises sur la côte septentrionale d'Afrique*, 1834.

LAVIGNE (Albert), *Questions algériennes. Le régime du sabre*, 1871.

LAVOLLÉE, *L'Assemblée nationale et l'Algérie*, 1850.

LEBLANC DE PRÉBOIS, *De la nécessité de substituer le gouvernement civil au gouvernement militaire pour le succès de la colonisation d'Alger*, 1840.

LEBLANC DE PRÉBOIS, *Algérie. Conditions essentielles du progrès en Algérie*, 1840.

LEBLANC DE PRÉBOIS, *Langueur de l'Algérie*, 1861.

LEBLANC DE PRÉBOIS, *Bilan du régime civil de l'Algérie à la fin de 1871*, 1871.

LEBOURGEOIS (Stanislas), *La question du gouvernement général de l'Algérie*, Alger, 1895.

LENORMEND, *Questions algériennes. Le péril étranger*, 1899.

LE MÉTAYER DES PLANCHES, *L'Empereur en Algérie*, Alger, 1865.

LE PAYS DE BOURJOLLY, *Projets sur l'Algérie*, 1847.

LEPELLETIER DE SAINT-RÉMY, *La représentation des colonies dans le Parlement*, 1847.

LEROY, *Etat général du royaume d'Alger*, La Haye, 1750.

LEROY-BEAULIEU (Paul), *La situation de l'Algérie et les projets du gouverneur général* (Article paru dans l'*Economiste français*), 4 janvier 1890.

LEROY-BEAULIEU (Paul), *La situation et l'organisation de l'Algérie* (Monographie parue dans l'*Economiste français*), 27 mai et 10 juin 1893.

LETELLIER D'AUFRESNE, *Lettre de Mac-Mahon à Napoléon III*, 1865.

LUCET, *La question algérienne en 1873*; Constantine, 1872.

LUKENNE (Louis), *Coup d'œil sur la ville d'Alger*, 1830.

MANDEVILLE, *Démographie algérienne. Les populations européennes* (Monographie parue dans les *Questions diplomatiques et coloniales*), 1^{er} et 15 août 1900.

MATTEI (A.), *Protestation contre les détracteurs du système administratif suivi actuellement en Algérie*, 1869.

MATTER (Paul), *L'organisation constitutionnelle dans les colonies anglaises*, d'après le livre d'Alpheus Todd (Article paru dans les *Annales de l'Ecole des sciences politiques*), 15 septembre 1897.

MERCIER (Ernest), *La question des étrangers en Algérie*, 1900.

MONTABELLO (COMTE DE), *Quelques mots sur l'Algérie à propos de l'enquête*, février 1870.

NAPOLÉON III, *Lettre au maréchal de Mac-Mahon, gouverneur général de l'Algérie, sur la politique de la France en Algérie*, 1865.

NETTEMENT, *Histoire de la conquête d'Alger*.

OLIER (Jean), *Les résultats de la législation sur la nationalité en Algérie* (Article paru dans la *Revue politique et parlementaire*), 10 septembre 1897.

PAYS DE BOURJOLLY (LE), *Colonisation et mode de gouvernement en Algérie*, 1851.

PASTOUREAU-LABESSE, *Le problème algérien*, 1891.

PAOLI (Louis), *Le mal de l'Algérie* (Article paru dans la *Revue politique et parlementaire*), 10 mars 1899.

PELLISSIER DE REYNAUD, *Annales algériennes* (1830-1854), 3 vol. Alger, 1854.

PENSA, *L'Algérie. Voyage de la commission sénatoriale d'étude des questions algériennes*, 1894.

PESCHEUX (Réméon), *Vive l'Algérie !* 1863.

PESCHEUX (Réméon), *Espérance, Algériens !* 1863.

PEYRE (DE), *Administration des communes mixtes*.

PICHON (BARON), *Alger sous la domination française. Son état présent et son avenir*, 1833.

PRAX (Victoriano), *A messieurs les membres de la commission d'étude sénatoriale. Etude sur la question algérienne*, Bône, février 1892.

PRÉAUX-LOCRÉ (Colonel), *De l'Algérie. Urgence de réunir cette conquête d'outre-mer aux colonies administrées par la marine, ou son adjonction définitive à la métropole, en formant trois départements, compris dans une division militaire, et jouissant des mêmes avantages constitutionnels que l'île de Corse*, 1847.

PRÉVOST-PARADOL, *La France nouvelle*, 1869.

RENAUD, *Discours prononcé à la Cour des comptes sur le budget spécial de l'Algérie*, 18 octobre 1898.

RIBOURT (Colonel), *Le gouvernement de l'Algérie de 1852 à 1858* (Extrait de la *Revue contemporaine*), 15 avril et 15 mai 1859.

RICHARD (Charles), *Examen critique de la lettre de l'Empereur sur l'Algérie*, 1865.

RICOUX (Docteur), *La démographie figurée de l'Algérie*, 1880.

RINN, *Histoire de l'insurrection de 1871 en Algérie*, Alger, 1891.

ROUSSEL (Charles), *L'Algérie devant le Sénat*, Cahors, 1891.

ROUSSET (Camille), *La conquête d'Alger*, 1879.

ROUSSET (Camille), *Les commencements d'une conquête. L'Algérie de 1830 à 1840*, 2 volumes, 1887.

RENAUDOT, *Tableau du royaume d'Alger*, 1830.

ROUX (Fils), *Programme de réforme algérienne*, Paris, 1858.

ROZEY (A.), *Cris de conscience de l'Algérie*, 1840.

SABATIER, *Essai de constitution* (Paru dans les *Annales économiques*), 5 et 20 mai 1889.

SAGOT DE NANTILLY, *Mémoire sur la nécessité d'un changement de système et d'un gouvernement civil en Algérie*, 1840.

SAINT-FÉLIX (René de), *Le voyage de S. M. l'empereur Napoléon III en Algérie et la régence de S. M. l'Impératrice*. Rédigé d'après les documents officiels, 1865.

SANLAVILLE (Ferdinand), *Du rôle des ministres comme administrateurs et comme chefs hiérarchiques, spécialement de leurs pouvoirs à l'égard des gouverneurs des colonies et du gouverneur général de l'Algérie*, 1884.

SARRAUTON, *La question algérienne*, 1891.

SARTOR, *Projet de réformes politiques et administratives de l'Algérie*, Oran, 1869.

SCHWARZ, *Le mal de l'Algérie*, Alger, mars 1895.

SEMALLÉ (René de), *Projet d'organisation de l'Algérie*, avril 1871.

SENHAUX (Henri de), *La France et l'Algérie*, 1872.

SHALER, *Esquisse de l'Etat d'Alger*, 1828.

SOLLIERS (F. DE), alias Dessoliers, *Le budget algérien*, 1900.

STRAUSS, *L'assimilation et la reconstitution du ministère de l'Algérie*, 1874.

SUMIEN, *Du régime législatif de l'Algérie*, 1895.

TEISSIER, *Napoléon III en Algérie*, 1865.

THOMAS (J.), *Les délégations financières algériennes et le droit public* (Paru dans la *Revue de droit public et de la science politique*, juillet à octobre), 1899.

TRÉMAUX-DEMOUCHY, *Procédés de l'administration algérienne et leurs déplorables conséquences*, Alger, 1894.

TROVARD, *L'Algérie et le gouvernement civil*, 1881.

TALETTE, *Un projet de loi sur la réorganisation de l'Algérie*, Alger, 1881.

VILLAIN (G.), *L'Algérie au ministère des colonies* (Paru dans la *Revue politique et parlementaire*, 10 février), 1897.

VINET (Jules), *La crise algérienne*, 1863.

VINET (Jules), *Projet de loi organique de l'Algérie*, Constantine, 1870.

VOISIN (G.), *L'Algérie pour les Algériens*, 1881.

WAHL (Maurice). *L'Algérie*, 1882 et 1889.

WALSIN-ESTERHAZY, *De la domination turque dans l'ancienne régence d'Alger*.

WARNIER, *L'Algérie devant le Sénat*, 1863.

WARNIER, *L'Algérie devant l'opinion publique*, 1864.

WARNIER, *L'Algérie devant l'Empereur*, 1865.

WARNIER, *L'Algérie devant le budget*, 1868.

Adresse à S. Exc. le maréchal de Mac-Mahon, gouverneur général de l'Algérie, 27 février 1866.

Adresse des Algériens au Corps législatif, Alger, 1870.

Algérie (L') à la France. I. L'Etat et les tribus, Constantine, 1862.

Algérie (L') assimilée. Etude sur la constitution et la réorganisation de l'Algérie, par un chef de bureau arabe, Constantine, 1871.

Algérie (L') en 1885. Autonomie. Assimilation, Alger, 1885.

Algérie (L') et la lettre de l'Empereur, 1867.

Algérie (L') et la lettre de l'Empereur, 1868.

Algérie (L') Française. Indigènes et immigrants, 1862.

Aux citoyens représentants du peuple à l'Assemblée nationale, les membres de la Société algérienne à Paris, 15 juin 1848.

A MM. les sénateurs, 15 mars 1863.

A MM. les pairs de France et à MM. les députés, signé : les membres de la commission algérienne, Alger, 5 mars 1847.

A MM. les membres de la Chambre des députés, signé : les membres du comité de la Société algérienne.

A nos concitoyens de France, aux membres du Sénat, du Corps législatif et du Conseil d'Etat, Alger, 5 décembre 1869.

CAHIERS ALGÉRIENS, Alger, 1870.

Colons (Les) algériens à la France, 1840.

Conséil (Le) colonial d'Algérie (Paru dans le *Monde économique*), 25 août 1900.

C. N., L'autonomie de nos vieilles colonies et l'expérience anglaise (*Annales des sciences politiques*) mars 1900.

Interpellation (L') Thomson et l'administration algérienne (*Revue politique et littéraire*), 2 avril 1881.

Français (Les) de l'Algérie au corps électoral de France, Alger, 1869.

P. D. La féodalité comme moyen de conserver et de civiliser l'Algérie, 1840,

Pétition au Sénat, Alger, 1863.

Pétition au Sénat, Constantine, 1863.

Pétition de 3650 habitants de la province de Constantine au Corps législatif, novembre 1869.

Pétition au Sénat, Milianah, 15 août 1869.

France (La) en Afrique, 1846.

Mal (Le) de l'Algérie, 6 lettres adressées au journal *Le Temps* par un vieil algérien, juin 1894.

Projet de constitution algérienne, par un colon, Marseille, 20 mars 1870.

Quarante jours de régence, 1865.

Régime (Le) de l'Algérie : décentralisation des finances (Paru dans l'*Economiste français*), 18 et 20 novembre 1899.

Mémoire au Roi et aux Chambres, par les colons de l'Algérie,
28 mars 1847.

Régime (Le) du sabre en Algérie (Extrait de la *Revue militaire française*), 1869.

Très humble lettre sur les affaires de l'Algérie à M. le duc d'Aumale,
par un colon, 1846.

Un électeur algérien à son député, Meaux, 1846.

X..., *L'Algérie et la lettre de l'empereur*, 1863.

PRÉFACE

Il y eu tantôt soixante-dix ans que nous sommes en Algérie et depuis soixante-dix ans nous travaillons à en faire ce que Prévost-Paradol a nommé une *France nouvelle*. L'œuvre certes est loin d'être achevée, mais on ne peut nier — personne n'ose nier — qu'elle est en bonne voie et que, malgré les vicissitudes et les hésitations éprouvées, il y a, au delà de la Méditerranée, sinon une nouvelle France, du moins un pays neuf et fertile, confié à une population jeune, pleine d'ardeur et d'activité.

Il faut dire plus et, contre l'avis de certains, affirmer que l'Algérie a déjà rempli une partie de sa mission, que, malgré les difficultés d'occupation d'abord, de pacification ensuite, elle a fait à ce jour des progrès matériels incontestables et que l'état actuel des choses permet, à lui seul, de reconnaître les sacrifices consentis et de bien augurer de l'avenir.

Or c'est là ce que ne reconnaissent pas certains esprits. Personne assurément, n'émet plus l'idée d'abandonner l'Algérie; ce temps-là est passé et la France a trop chèrement payé sa conquête, en hommes et en argent, pour y renoncer maintenant. Mais on a prétendu qu'avant soixante ans, les quelques Français d'Algérie seraient noyés sous un flot d'indigènes et d'étrangers (1) et que,

1. Voyez le rapport de M. Pauliat au budget de 1891 (Sénat 1890, annexes, p. 262),

l'Algérie nous coûtant plus de 100 millions par an (1), il fallait envisager l'avenir d'une façon moins optimiste et ménager les sacrifices qu'impose une colonie si peu brillante. Le parlement français lui-même n'est-il pas entré partiellement dans ces vues quand après 1884, il réduisit chaque année les crédits accordés à l'Algérie, alors que les recettes de celle-ci continuaient à augmenter sans cesse.

C'est un devoir de conscience et de patriotisme que de repousser le pessimisme et de réfuter ces idées dangereuses. « Non, il n'est pas vrai que la colonie algérienne n'ait pas donné de résultats dignes des efforts de la métropole » (2). Pour s'en convaincre il ne suffit pas d'admirer ces « longues files de ceps verdoyants qui s'espacent et s'allongent à perte de vue » (3) ces mers de blé et d'alfa qui ondulent sous le soleil en vagues dorées, ces vallons et ces plaines autrefois incultes, ces villes et ses ports bordant une côte qui n'était dans le temps qu'un repaire inhospitalier de pirates ; il faut aussi envisager les chiffres et savoir les lire : une population de 4.400.000 habitants alors qu'elle n'était il y a vingt ans encore que de 2.800.000, un commerce extérieur que nous avons trouvé à 8 millions de francs en 1830 et qui est aujourd'hui de 600 millions, des recettes ordinaires qui se montent à 55 millions (4), sont là pour prouver que les résultats obtenus en Algérie sont positifs et que la France n'a

1. Interruption de M. de Cassagnac à la Chambre, 15 mai 1899.

2. Burdeau, *L'Algérie en 1891, 1892*, p. 351.

3. Ferry, rapport au Sénat de 1892.

4. Voy. à ce sujet les très intéressants tableaux graphiques du livre de M. Lucien Bonzom, *Du régime fiscal en Algérie*, 1900. Voy. le discours de M. Barthou à la Chambre, 15 mai 1899.

pas à regretter les efforts et les sacrifices qu'elle a dû s'imposer (1).

Mais ces résultats actuellement acquis ne l'ont pas été sans peines ni sans déboires. Après la prise d'Alger en juillet 1830, la conquête s'est lentement poursuivie pas à pas et ne fut complètement assurée que vingt ans plus tard. Depuis il s'en faut que la pacification, la colonisation et le développement du pays aient progressé régulièrement et sans arrêt ; l'histoire de l'Algérie est pour la France une « expérience prolongée, coûteuse, pénible » (2).

Multiples sont les causes de cette lenteur dans les progrès ; le caractère fanatique et les mœurs du peuple soumis, les difficultés physiques rencontrées dans le pays, les dangers parfois mortels d'un climat nouveau, l'insécurité due aux mœurs des indigènes et à l'étendue du pays à surveiller, l'absence des moyens de communication, qu'on déplore encore sur bien des points, empêchèrent souvent nos colons de travailler avec succès à la création des centres et à la culture des terres.

Mais il semble que la cause primordiale des hésitations et des déboires soit plus haute et plus générale : la prospérité de la colonisation dépend de l'excellence du gouvernement comme l'avenir de l'Algérie dépend de la prospérité de la colonisation. Le mode de gouvernement devient donc la pierre d'assise fondamentale de notre établissement en Algérie, « la pierre angulaire sur laquelle toutes les réformes à opérer doivent reposer, si on tient

1. En ce sens voyez : Proclamation du général Chanzy, datée de Tours, le 23 juin 1873 ; Ferry, rapport au Sénat de 1892 ; Tirman, discours au Sénat, 27 février 1891 (*J. O.*, p. 115) ; Cambon, discours au Sénat, 26 mars 1897 (*J. O.*, p. 612) ; Leroy-Beaulieu, *L'Algérie et la Tunisie*, édition de 1897, p. 319.

2. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, édition de 1887, avant-propos.

à ce qu'elles soient appliquées et produisent tout leur effet » (1).

Or à ce point de vue les incertitudes furent nombreuses et dans l'espace de ces soixante-dix ans on inaugura plus d'une institution, on essaya plus d'une réforme qui, démembrant le régime antérieur, ne durèrent elles-mêmes jamais assez longtemps pour porter les fruits d'une bonne organisation. Cet état d'évolution constante, qui dure encore de nos jours, cette difficulté de donner à l'Algérie une organisation stable et durable, proviennent surtout du caractère mixte et difficile à définir que possède l'Algérie. Celle-ci a certainement, tant par les éléments divers de sa population que par ses intérêts économiques, toute l'allure d'une terre coloniale, mais on hésite à donner le nom et la définition de colonie proprement dite à une possession qui, à quelques heures de Marseille, se trouve en rapports constants, journaliers, avec la mère-patrie et subit le contre coup direct de tous les mouvements et de toutes les agitations éprouvés par celle-ci. Il s'ensuit que l'on ne sait s'il ne faut la traiter comme un ensemble de départements français ou comme un établissement colonial (2).

1. Pauliat, discussion du rapport de la commission des XVIII, Sénat, 30 mai 1893, *J. O.*, p. 707, col. 3.

Voyez de même Dessoliers, *Organisation politique de l'Algérie*, 1894, p. 10 ; Général Le Pays de Bourjolly, *Colonisation et mode de gouvernement en Algérie*, 1851 ; Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, 1869, p. 146.

2. Jonnart, rapport au budget de 1893 (*J. O. Chambre* 1892, annexes 1824, col. 2) : « L'Algérie n'est pas une colonie dans le sens habituel du mot, non plus qu'une simple agrégation de départements français. Elle a un caractère intermédiaire qui n'a pas de nom ni d'exemple dans notre système politique. Le régime qui lui convient n'est pas l'assimilation et ce n'est pas l'autonomie. Est-il

En outre l'Algérie a subi le défaut d'esprit de suite qui est inhérent au caractère français lorsqu'il organise, mais qui, pour l'Algérie, est dû surtout aux fluctuations irraisonnées de l'opinion publique que la presse transmet et rend souveraines ; bien des réformes n'ont été opérées que sous cette pression ; en 1840 on réclama l'assimilation qui fut accordée en 1848, en 1850 on proposa un ministère spécial qui fut créé en 1858, en 1860 on demanda un gouvernement civil qu'on établit à la chute de l'Empire.

Cette incertitude dans l'organisation à donner à l'Algérie a provoqué l'inauguration de nombreux régimes qui se sont succédés sans se compléter, sans non plus toujours s'abroger ; l'esprit de chacun d'eux a persisté de sorte que l'organisation actuelle est une résultante étrange, tenant des uns et des autres, présentant, par exemple, la combinaison de trois départements français soumis à l'autorité d'un gouverneur quasi-colonial. De même les projets présentés de nos jours en vue de donner une organisation meilleure à l'Algérie, ne font que reprendre le principe de régimes appliqués déjà au pays.

De ce que nous venons de dire se déduit facilement le plan de cette étude. Nous aurons tout d'abord à rappeler les régimes qu'a subis l'Algérie et à rechercher quelle part a eu, dans leur évolution, chacun des différents facteurs, histoire des faits, opinion publique, difficultés administratives, nécessités de toutes sortes. Nous ne nous dissimulons pas la difficulté d'une pareille recherche et les développements qu'elle exige disproportionnés peut-être au cadre de cette étude ; nous nous en excusons en

surprenant qu'il ait soulevé de graves controverses et qu'aujourd'hui encore on hésite et on tâtonne ? »

rappelant ce mot d'un juriste célèbre : « Tout jurisconsulte devrait être historien » (1). Nous pensons d'ailleurs que cette recherche est plus nécessaire dans un travail sur l'Algérie que dans tout autre, car l'étude du régime actuel et des réformes futures, que nous ferons ensuite, ne sera en grande partie qu'un rappel des institutions passées.

1. Ortolan, *Histoire de la législation romaine*, préface.

PREMIÈRE PARTIE

L'évolution historique

INTRODUCTION

L'organisation de l'Algérie n'a pas été créée d'un coup ; elle résulte d'essais, de tâtonnements, de remaniements successifs et souvent incohérents (1). Avant de l'étudier dans son état actuel, il importe donc de rappeler et de décrire les transformations par lesquelles elle a passé.

L'Algérie a subi, depuis soixante-dix ans, plus de dix régimes et elle a vu 55 chefs se succéder à la tête de son administration ; elle a été considérée tour à tour comme un territoire occupé (1830-34), comme une possession (1834-48), comme un groupe de départements d'outre-mer (1848-58), comme une colonie (1858-60), comme un royaume arabe (1860-70), pour devenir un prolongement

1. C'est ainsi, qu'au régime de 1848, assimilant l'Algérie à un ensemble de départements administrés comme ceux de la métropole, on a vu succéder celui de 1858, la considérant comme une colonie et la confiant à la direction d'un ministère spécial. Voy. Maurice Wahl, *L'Algérie* (édition de 1882), p. 225.

de la France depuis 1871 ; à l'heure présente elle se trouve de nouveau soumise aux essais administratifs d'une évolution organique. L'organisation de l'administration centrale a subi ces flux et ces reflux, et l'on a vu souvent l'influence gouvernementale se déplacer d'Alger à Paris et de Paris à Alger, « selon que les idées politiques générales éprouvaient des oscillations, que ne réglaient pas toujours les intérêts de l'Algérie même » (1).

Bien des causes ont agi sur ces vicissitudes. Parmi celles-ci, les unes provinrent de l'histoire même de la conquête du pays, qui, pénible et prolongée, nous fit longtemps hésiter à la poursuivre : c'est ainsi que l'incertitude, dans les premières années qui suivirent l'occupation d'Alger, sur le sort qu'on réservait à la conquête, entraîna, nous le verrons, des indécisions dans le régime administratif qu'il convenait de lui appliquer ; de même des insurrections furent en partie cause de la réaction militaire de 1864 et du décret de 1871. D'autres furent les conséquences des événements et des idées de la Métropole : les révolutions de 1848 et 1870 décidèrent d'une assimilation presque absolue, conforme à leurs principes ; Napoléon III, en sens inverse, crut, un moment, pouvoir appliquer en Algérie sa théorie des nationalités. Enfin les pressions de l'opinion publique ne furent pas sans exercer une certaine influence sur les régimes appliqués, et nous verrons que ceux de 1848 et de 1870 résultèrent, en grande partie, de campagnes violentes et acharnées, poursuivies dans la presse algérienne.

Mais si l'on ne peut que regretter ces perturbations et ces hésitations administratives, qui sont dues, de nos

1. Béquet et Dupré, *Répertoire de droit administratif*, v^o *Algérie*, 1882, tome III, page 2.

jours encore, au manque absolu d'une ligne politique, ferme et nette, il faut, du moins, excuser celles du début, en songeant à l'état barbare et précaire dans lequel nous trouvâmes le pays (1), lorsqu'en 1830, nous lançant, sans plan arrêté, sans connaissance de la région, dans une expédition difficile et déjà éprouvée, nous débarquâmes près d'Alger, pour venger l'honneur outragé du pavillon national.

C'est ainsi, en effet, qu'il faut considérer l'*expédition d'Alger* ; elle fut un simple point d'honneur, aucune pensée d'intérêt ou de cupidité ne vint s'y mêler (2).

Ses causes furent nombreuses : elles remontaient aux pillages des corsaires algériens jusque sur les côtes de Provence, aux tributs vexatoires imposés par eux sur les populations riveraines de la Méditerranée, à l'insécurité des mers qui régnait dans les parages des États barbaresques, et Louis XIV, déjà, avait dû, par trois fois, envoyer sa flotte bombarder leur capitale. Mais le fait immédiat qui occasionna l'expédition de 1830 ne fut, en réalité, qu'une insulte grossière faite, en 1827, à M. Deval, notre consul à Alger, par le dey Hussein-Pacha (3) ; trois coups d'éventail ont donné l'Algérie à la France.

A cette époque cependant, on ne songea nullement à une expédition militaire, encore moins à une con-

1. Voyez Shaler, *Esquisse de l'Etat d'Alger*, 1828 ; Leroy, *Etat général du royaume d'Alger*, 1750 ; Renaudot, *Tableau du royaume d'Alger*, 1830 ; Louis Lukenne, *Coup d'œil sur la ville d'Alger*, 1830.

2. Voyez en ce sens, prince Albert de Broglie, *Une réforme administrative en Afrique*, 1860, p. 10.

3. Voyez le rapport de M. Deval, consul de France à Alger, au baron de Damas, ministre des affaires étrangères ; Pellissier de Reynaud, *Annales algériennes* (1830-1834), tome I, p. 18 ; Nette-ment, *Histoire de la conquête d'Alger*, pièces justificatives, pp. 629 et 632.

quête (1). Le conseil des ministres décida seulement qu'une réparation éclatante serait poursuivie, mais qu'« avant tout il fallait exiger une satisfaction personnelle et solennelle ». Ce n'est que devant le refus d'Hussein-Pacha d'accorder cette dernière, après l'échec des négociations qui furent entamées et après bien des hésitations (2), que le gouvernement français se décida à envoyer en Afrique une flotte et une armée (3), sous la direction du général comte de Bourmont, ministre de la guerre (juin 1830).

L'expédition d'Alger, entreprise aux applaudissements de l'Europe, rompit le charme qui, depuis trois siècles, et depuis la dernière expédition de 1545, qui fit perdre à Charles-Quint la possession de la Barbarie, défendait l'Afrique septentrionale contre les armes de la chrétienté : en dix jours la puissance algérienne s'évanouit comme un songe (4).

1. Quoique Napoléon I^{er} y eut déjà songé et ait fait étudier la question d'un débarquement aux environs d'Alger. Voy. Rousset, *Conquête d'Alger*, 1879, p. 38.

2. On entreprit même, dès 1827, un blocus devant Alger, mais, malgré les soins qu'on y apporta, il resta sans effet.

3. L'expédition comprenait : 37.639 hommes, 3.853 chevaux, 644 navires et 70 canons.

4. Voy. baron Pichon, *Alger sous la domination française*, 1833.

CHAPITRE PREMIER

LE GOUVERNEMENT TURC. LES PREMIÈRES MESURES D'ORGANISATION. L'INTENDANCE CIVILE

Il importe avant d'asseoir les bases d'une organisation administrative, d'étudier les besoins et les ressources du pays.

GÉNÉRAL DE BOURMONT, 1830.

Il a fallu établir un mode quelconque de gouvernement.

GÉNÉRAL CLAUZEL, 1834

Les circonstances tout accidentelles qui motivèrent l'expédition d'Alger, le but entièrement désintéressé qui l'inspira, se révèlent, après l'occupation, dans les vues du gouvernement français au sujet de sa nouvelle conquête : jusqu'en 1834 on se demandera s'il faut rester en Algérie et pendant de longues années après, on discutera s'il faut pousser plus avant la conquête ou s'il faut s'en tenir à l'*occupation restreinte* de quelques points du littoral : c'est la période de premier établissement pleine de tâtonnements, d'incertitudes, féconde en déceptions et où le conquérant apparaît souvent fort embarrassé de sa conquête. Il est vrai que l'occupation toute récente et très peu étendue a besoin d'être assurée : avant de songer à donner

une organisation quelconque à un pays il faut d'abord s'y établir, et notre domination en Algérie sur une population guerrière et fanatique, ne fut ni des plus faciles, ni des plus rapides à asseoir (1); après les Turcs d'Alger, qui s'étaient crus invincibles, les Bédouins de la plaine et les Kabyles de la montagne nous opposèrent une résistance aussi obstinée, quoique moins heureuse, que celle qu'ils avaient opposée à Charles-Quint, et avant 1847 on ne pourra considérer la conquête de l'Algérie, comme définitivement assurée. L'incertitude dans la conquête entraîna l'incertitude dans l'organisation du pays et jusqu'en 1834, on ne peut dire vraiment que l'Algérie ait été administrée. C'est la période exclusivement militaire qui suit nécessairement toute expédition : le général en chef est investi vis-à-vis de tous, de l'autorité discrétionnaire d'un chef d'armée en campagne, en présence de l'ennemi ; il réunit en ses mains tous les pouvoirs civils et militaires, il prescrit souverainement toutes les mesures de police et de sûreté, ses arrêtés ne sont pas, à proprement parler, des actes législatifs, mais ils ont force de loi et les pénalités qui les sanctionnent s'étendent jusqu'à la peine de mort (2); les ordres seuls du ministre de la guerre lui servent de règle et quant à la population civile elle est considérée comme étant à la suite de l'armée expéditionnaire (3).

Dans cette période exclusivement militaire, on rencontre un certain nombre d'arrêtés du général en chef qui n'aboutissent pas à une organisation sérieuse du

1. Nous eûmes en Algérie jusqu'à 100.000 hommes.

2. Voy. notamment AG, 22 octobre 1830 (Ménerv., I, p. 383), art. 12.

3. En ce sens, Ménerville, I, p. 423 ; V. OR, 4^{er} déc. 1831, 6 déc. 1831, 12 mai 1832 (Mén., I, p. 6).

pays conquis, mais qui sont intéressants par le désir qu'on y trouve de connaître et les besoins de ce pays et le régime dont il jouissait sous la domination turque (1).

Au moment où nous occupâmes Alger (2), le gouvernement de la Régence était une sorte d'oligarchie militaire à la tête de laquelle le *dey* ou *pacha* exerçait un pouvoir despotique : Elu par acclamation par la milice turque des Janissaires, ce dey vivait au jour le jour, profitant d'un pouvoir éphémère et incertain pour s'enrichir plutôt qu'il ne s'occupait des intérêts généraux du pays. Il était entouré d'un *divan* ou conseil supérieur de 60 membres, qui possédait également, mais plus nominale qu'effective, la haute direction gouvernementale et le pouvoir législatif, et il exerçait le pouvoir exécutif dans toute sa plénitude au moyen de ministres (3) ; dans les provinces des *bey*s ou gouverneurs principalement chargés de faire rentrer l'impôt au nom du dey ; à l'intérieur d'Alger une sorte de régime municipal fondé sur la division des métiers en corporations et ayant à sa tête le *cheik-el-belad* (le chef de la ville) sous les ordres duquel était faite la police des différents quartiers.

1. Si hardies que semblent être, au lendemain même de l'occupation d'Alger, les intentions administratives du général de Bourmont (voyez les considérants de l'AG. du 6 juillet 1830, Mén., I, p. 5), on ne peut voir dans ses arrêtés que des précautions policières et l'exploration d'un pays et d'une population entièrement inconnus.

2. Voy. Shaler, *Esquisse de l'Etat d'Alger*, 1828.

3. Ces ministres étaient au nombre de sept parmi lesquels : l'*Agha* ou ministre de la guerre, le *Cheikh-el-Islam* ou ministre des cultes et de la justice, et le *Khaznadj* ou ministre des finances. V. *Tableau de la situation des établissements français dans l'Afrique du Nord* (année 1838), p. 185.

Cette organisation assez rudimentaire (1) était, il est vrai, très loin de fonctionner normalement : les exactions auxquelles était soumise une partie de la population, Maures et Juifs, traités plutôt en esclaves qu'en sujets, la perception à main armée des impôts et les dénis de justice, la brutalité insolente du corps des Janissaires turcs, les troubles et les massacres auxquels donnaient lieu les fréquentes élections des deys, les révoltes continues des beys contre l'autorité du pacha et l'état de guerre qu'elles engendraient, les rivalités, les luttes et les pillages entre tribus et races différentes empêchaient que le pays pût jouir des fruits d'un gouvernement stable et pacifique (2). Pourtant sous la domination du dernier dey la situation s'était sensiblement améliorée : Hussein Pacha, orgueilleux mais habile, avait su maintenir son autorité sur la milice turque et « il y avait longtemps qu'Alger n'avait joui, par comparaison, de tant d'ordre et de sécurité » (3). De plus, cette organisation, si grossière et si brutale qu'elle pût être, avait tout au moins l'avantage d'être très fortement organisée et de reposer sur une connaissance parfaite des ressources du pays (4) : grâce au système ingénieux des tribus rayas et des tribus maghzen, les Turcs maintenaient, avec un nombre d'hommes très restreint, leur domination sur le pays et tiraient un habile parti des ressources qu'ils y avaient rencontrées.

1. V. Camille Rousset, *La conquête d'Alger*, 1879, p. 228 ; Pellissier de Reynaud, *Annales algériennes* (1830-1854), Alger, 1854, 1^{er} volume, p. 76.

2. C. Rousset, *op. cité*, p. 11 ; Renaudot, *Tableau du royaume d'Alger*, 1830.

3. Grammont, *Histoire d'Alger sous la domination turque*, p. 51.

4. Louis Lukenne, *Coup d'œil sur la ville d'Alger*, 1830.

Le fort l'Empereur tombe devant nos armes le 4 juillet 1830. Le 5 juillet, Hussein-Pacha signe la capitulation qui remet aux Français la kasbah, les forts et le port d'Alger (1). Le jour même, du camp français établi au fort l'Empereur, le général comte de Bourmont institue une *Commission de gouvernement* « chargée, sous l'autorité immédiate du commandant en chef, de pourvoir provisoirement aux exigences du service, d'étudier et de lui proposer un système d'organisation pour la ville et le territoire d'Alger » (2). Et le général de Bourmont appuie cette décision sur les arguments suivants : « Considérant que l'occupation militaire de la ville doit être immédiatement suivie d'une prise de possession civile et de la direction administrative du pays par l'autorité française... Considérant qu'il importe, avant d'asseoir les bases d'une organisation administrative territoriale et locale, d'étudier les besoins et les ressources du pays, les institutions qu'il s'agit de modifier et de remplacer... » Ces prémices laissent supposer une grande prudence et une haute habileté administrative ; mais les principes qu'elles contiennent ne furent pas appliqués et l'ar-

1. Estoublon et Lefébure, *Code de l'Algérie annoté*, p. 1. Mén., I, p. 5. Cette convention est la base de nos rapports juridiques avec les indigènes musulmans, elle constitue encore à l'heure actuelle le pacte fondamental de la législation algérienne et les tribunaux ont pu l'interpréter à propos de contestations privées au même titre qu'une véritable loi. Cass., 29 mai 1865 (S. 65. 1. 378, D. 65. 1. 482).

2. AG, 6 juillet 1830, Mén.. I, p. 5, art. 1^{er}. Cet arrêté n'est daté que du lendemain de la capitulation. Il est certain cependant que cette organisation primitive fut instituée du camp français établi au-dessus de la kasbah et où avaient eu lieu, dans les journées du 4 et du 5, les pourparlers entre le général français et l'émissaire du dey (en ce sens, Rousset, *op. cité*, p. 225).

rété même dont elles ne sont que le préambule en est la plus flagrante contradiction.

La commission du gouvernement remplaça d'un jour à l'autre tout le régime ancien sans en rien conserver ; elle condamna d'un seul coup toutes les institutions existantes, sans même essayer de tirer parti du résultat de leur expérience. On ne se préoccupa nullement de consulter les fonctionnaires indigènes et de leur demander un aperçu de l'état des affaires publiques(1): ils abandonnèrent le service sans en faire la remise, emportant ou faisant disparaître presque tous les registres et les documents les plus précieux (2).

Il semble au contraire qu'au lendemain d'une conquête si rapide, en présence d'une population inconnue et de mœurs si différentes des nôtres, le bon sens le plus élémentaire et la prudence la moins farouche eussent conseillé au vainqueur de profiter de l'expérience acquise par l'administration du vaincu, de conserver provisoirement le *statu quo*, la tradition et la suite des affaires, quitte à y introduire plus tard, avec circonspection et ménagement, les réformes reconnues utiles. Si le régime turc était vicieux sur bien des points, surtout dans le peu de stabilité des chefs du gouvernement, du moins ce régime existait-il depuis des siècles et l'on pouvait trouver en lui de sages leçons pour l'avenir.

Ces critiques furent formulées dès l'époque et reprises

1. Baron Pichon, *Alger sous la domination française*, 1833, p. 4 ; Walsin-Esterhazy, *De la domination turque dans l'ancienne régence d'Alger*, introduction.

2. Pellissier de Reynaud, *op. cité*, I, p. 75 ; C. Rousset, *op. cité*, p. 227.

depuis par plusieurs auteurs (1) ; le général de Bourmont et son successeur tentèrent de s'en justifier. Ils invoquèrent l'absence absolue de gouvernement dès que le dey eut disparu, la brutalité, le désordre et l'anarchie du régime turc, la nécessité de le remplacer par un régime « avoué par la raison publique » digne du pays civilisateur qui conquerrait le pays (2). La seule excuse véritable du général de Bourmont c'est qu'en présence de l'incertitude du gouvernement français, relativement au sort futur d'Alger, il dut néanmoins poser les bases d'une organisation non dans le but d'arrêter quelque chose de définitif mais seulement pour rétablir l'ordre qui venait d'être détruit violemment (3) ; il dut remplacer le régime turc

1. Pellissier de Reynaud, I, pp. 74 et suiv. ; Walsin-Esterhazy, introduit.

2. « Dans les guerres d'invasion, dont nous avons donné de si fréquents et de si mémorables exemples, qui, malheureusement, ont fini par trouver des imitateurs, on a vu des souverains désertir leur capitale ; le cours des affaires pouvait en être troublé, mais il n'était jamais interrompu. Les rouages secondaires restant en place, la machine administrative n'était pas totalement privée de mouvement. Il n'en était pas ainsi à Alger ; le pouvoir résidant dans un seul homme et toutes les forces motrices dans sa volonté, avec un homme de moins il y avait absence absolue de gouvernement. Que devait faire le général en chef dans cet état de choses ? Se mettre purement et simplement à la place du dey et affecter toutes les rigueurs du despotisme ? Mais l'exercice d'une autorité illimitée répugne autant à nos mœurs qu'à nos principes. Laisser le pays en proie à l'anarchie et au désordre qui en est la conséquence et se contenter d'en être le spectateur oisif ? Mais tout ce qu'un pareil état de choses a d'odieux et de repoussant fût retombé à juste titre sur l'armée française qui l'eût toléré par son indifférence. » Cet essai de justification, qui porte un caractère de communiqué officiel, est une notice servant pour ainsi dire de préface au tome I^{er} du *Moniteur algérien*, journal officiel de la colonie (1832-33). Voyez de même, général Clauzel, *Observations sur quelques actes de son commandement à Alger*, 1831.

3. Peut-être même cette mesure ne fût-elle pas sans influence sur

sans avoir eu le temps d'étudier son organisation puissante et ses énergiques moyens d'action sur les populations que nous allions avoir à gouverner.

Cette institution au pied levé de tout un mode nouveau de gouvernement ne pouvait être que défectueuse, les faits ne tardèrent pas à le démontrer. Le général de Bourmont se trouva en présence des populations intelligentes et rusées des tribus arabes qu'il ne connaissait pas ; il crut bien faire en s'adressant à un Maure pour être représenté auprès d'elles, mais de race différente et méprisée le nouvel agha (1) n'eut aucune autorité sur les populations qu'on lui confia, et le conseil municipal institué par le général de Bourmont, composé de Maures et de Juifs, n'eut pas plus de prestige aux yeux des indigènes de la ville (2). La commission de gouvernement, vicieuse dans sa constitution, après avoir essayé sans succès quelques moyens de gouvernement, s'éteignit d'elle-même « sans laisser aucune trace de son existence trop courte pour être féconde en résultats » (3).

Le maréchal Clauzel la remplaça par un *Comité de*

notre maintien en Afrique. Voy. Pellissier de Reynaud, *op. cité*, I, p. 73.

1. Hamdan-ben-Amin-el-Secca.

2. Sans aller aussi loin que M. Pellissier de Reynaud qui prétend que « les vols naguère presque inconnus, se multiplièrent dans des proportions effrayantes », il est certain que le lieutenant-général de la police, malgré son titre, ne sut pas assurer la sécurité de la ville. Il n'y eut aucune remise des biens domaniaux, ce qui encouragea les spéculations immobilières ; tout le matériel de l'atelier des monnaies de la kasbah disparut, ce qui eut des conséquences graves sur la circulation ; enfin, l'évaluation du trésor de la kasbah, faite légèrement et sans exactitude, donna lieu à des soupçons retentissants et injurieux envers plusieurs hauts fonctionnaires, le général en chef lui-même.

3. Général Clauzel, *opus. cité*.

Gouvernement qui fut chargé d'appliquer le projet d'organisation que l'on venait d'élaborer (1); créé pour donner l'impulsion administrative mais exclusivement occupé de détails d'administration intérieure, ce comité ne put rien faire malgré ses efforts, pour reconstruire l'établissement politique et ressaisir sur les indigènes l'autorité détruite en même temps que le gouvernement Turc (2). Le maréchal Clauzel qui revint en 1835 en Algérie et qui peut être regardé comme le fondateur de la colonie, dût lui-même abandonner son poste, et si nous insistons sur les vicissitudes administratives qui accompagnèrent les premières années de notre établissement en Algérie, c'est afin de bien montrer quelle influence eut sur l'organisation de notre conquête l'incertitude primitive et persistante du but auquel on la destinait.

En présence de ce désarroi, au mois de décembre 1831, M. Casimir Périer, alors président du Conseil, provoqua une ordonnance royale dont le préambule déclare que « s'il a été nécessaire dans les premiers temps qui ont suivi l'occupation du pays d'Alger, de laisser réunis dans une seule main les pouvoirs civils et militaires, il importe maintenant au bien-être de l'établissement que les pouvoirs soient séparés, afin que la justice et l'administration civiles puissent prendre une marche régulière ». Cette ordonnance confie la direction et la surveillance de tous

1. AG, 16 octobre 1830. Le nombre de ses membres fut réduit de 6 à 3 qui, sous la présidence de l'Intendant, se partagèrent les attributions de l'intérieur, de la justice et des finances, attributions d'ailleurs fort incomplètement définies. Ce comité de gouvernement prit le titre de *commission administrative de la Régence*, sans modifier en rien sa composition ni ses attributions (AG, 1^{er} juin 1831).

2. *Tableau de la situation de la régence d'Alger*, publié par le gouvernement d'Alger (1838), p. 192 ; Pichon, *op. cité*, p. 40.

les services civils en Algérie à un *Intendant civil* placé sous les ordres immédiats du président du conseil des ministres et respectivement sous ceux des autres ministres. La formule montre nettement que l'intendant civil reste absolument indépendant vis-à-vis du général en chef ; celui-ci conserve bien encore la présidence du conseil d'administration, mais il n'a plus que le titre de *commandant en chef du corps d'occupation d'Afrique*, il a bien les attributions de la politique et de la police, mais en fait ses pouvoirs sont purement militaires (1) : c'est la dualité de pouvoirs établie.

Cette réforme était hardie car c'était appliquer un des grands principes du droit public moderne à un pays qui venait à peine d'être occupé, qui non seulement n'était pas colonisé mais n'était même pas conquis (2) ; elle fut même prématurée (3) : l'administration était de création toute récente, une unité d'impulsion lui était nécessaire, le pays était encore occupé militairement et sa conquête commençait à peine, il lui fallait un chef militaire concentrant tous les pouvoirs sur sa personne et dont l'autorité ne fut en rien amoindrie aux yeux d'un

1. OR, 6 décembre 1834, Mén., I, 6.

2. Décidée depuis le mois de mai 1834, liée à de grands projets et à de vives espérances de colonisation subitement lancées par les publications du maréchal Clauzel, cette réforme s'explique par le désir qu'avait M. Casimir Périer de se réserver une large part dans la direction des affaires d'Alger et de bénéficier du mouvement d'opinion qui se manifestait en faveur de la nouvelle conquête. Dans le projet primitif, l'intendant civil aurait même été placé sous l'autorité unique du président du conseil et n'aurait pas correspondu avec les autres ministres. M. Casimir Périer aurait, de plus, voulu prendre en mains la direction politique et ne laisser au ministre de la guerre que la direction militaire, dualisme qui impliquait contradiction et ne pouvait se soutenir.

3. En ce sens, voyez Pellissier de Reynaud, *op. cité*, I, p. 223.

peuple qui n'obéit qu'à la force. Le désaccord ne tarda pas à éclater entre le duc de Rovigo, militaire de l'Empire, et le baron Pichon bureaucrate difficile et taquin (1) ; il devint bientôt d'une acuité telle que l'on dut rappeler l'un ou l'autre des deux fonctionnaires : ce fut le baron Pichon qui succomba dans cette lutte et avec lui disparut l'indépendance administrative de l'intendance civile.

L'ordonnance du 12 mai 1832 remplaça l'intendant civil sous la dépendance du commandement et l'administration centrale de la Régence rentra sous la direction du département de la guerre ; un sous-intendant militaire fut chargé sous les ordres du général en chef des fonctions de l'intendance civile : il n'était que le cinquième dans l'ordre des fonctionnaires qui composaient le conseil d'administration (2).

1. La mésintelligence apparut dès l'arrivée du baron Pichon, à propos d'un incident qui eut un certain retentissement à l'époque et fut connue sous le nom d'.

Voy. au sujet de ces conflits la justification du baron Pichon dans son ouvrage *Alger sous la domination française*, 1833, *op. cité*, et dans les deux brochures : Armand Hain, *A la nation, sur Alger*, décembre 1832, défendant l'intendant civil, et Carpentier, *M. de Rovigo et M. Pichon*, mai 1832, l'attaquant au contraire.

2. OR, 12 mai 1832, Mén., I, 7. Par ordonnance du même jour, M. Genty de Bussy remplaça le baron Pichon à l'intendance civile, mais seulement comme chef des services civils sous les ordres du commandant en chef. Si son administration fut plus longue et plus féconde en textes administratifs que celle de son prédécesseur, elle fut certainement moins brillante. Voy. le jugement qu'en porta la *commission de 1833* (séance du 31 octobre 1833).

CHAPITRE II

LE GOUVERNEMENT GÉNÉRAL DES POSSESSIONS FRANÇAISES DANS LE NORD DE L'AFRIQUE

L'Algérie est terre française

DISCOURS DE LA COURONNE,
(23 déc. 1829).

Ense et aratro

MARÉCHAL BUGEAUD.

Cependant le gouvernement n'avait toujours pris aucune décision quant au sort futur de sa conquête. Longtemps réduite à la ville d'Alger et à sa banlieue, l'occupation se faisait lentement : trois opérations sur Blidah, autant sur Médéah et des escarmouches aux environs de la ville n'avaient guère agrandi le territoire occupé, on avait une petite garnison à Bône et on reculait devant une expédition sur Constantine ; Abd-el-Kader surgissait et organisait la résistance au dedans, tandis que l'Angleterre nous faisait des représentations et essayait d'intimidations au dehors ; les entreprises de colonisation encouragées par le maréchal Clauzel ne donnaient pas les résultats espérés et l'enthousiasme de l'opinion publique en France commençait à baisser (1).

1. Les publications sur l'Algérie furent des plus nombreuses à cette époque et leurs titres seuls suffisent à montrer quelle était la

Devait-on conserver la conquête et s'y maintenir ? Telle fut la question qui se posait.

Pour mettre fin à sa perplexité le gouvernement eut recours à une enquête parlementaire : une commission composée de pairs et de députés, qui prit le nom de *commission d'Afrique*, débarqua à Alger en août 1833 et le rapport définitif déposé en 1834 conclut à la conservation de notre conquête (1).

Les conclusions de ce rapport produisirent un effet immédiat sur la manière dont fut traitée l'Algérie : par l'ordonnance du 22 juillet 1834 le général comte Drouet d'Erlon fut envoyé à Alger avec le titre de *gouverneur général des possessions françaises dans le nord de l'Afrique* (2).

Chacun des termes de ce titre est à retenir : Et d'abord il ne s'agit plus de l'ancienne Régence d'Alger, du *pays d'Alger* qui n'était qu'un territoire soumis à l'occupation militaire de la France, mais bien d'une *possession française*, c'est une véritable annexion de territoire. Puis ayant converti l'occupation en conquête, on lui donne une organisation stable et l'on décide de « confier le commandement général et la haute administration à un *gouverneur général* » (art. 1^{er}) : c'est la première fois

préoccupation du moment. Flandin, *De la régence d'Alger. Doit-on conserver cette Régence ? Peut-on la coloniser ? Comment ?* 1834 ; Babron. *Il faut garder Alger, l'honneur français l'ordonne*, 1835 ; Agénor de Gasparin, *La France doit-elle conserver Alger ?* 1835 ; Planat de la Faye, *De la nécessité d'abandonner Alger*, 1836, etc. Voyez prince Albert de Broglie, *opus. cité*, pp. 9 et suiv.

1. La commission touriste fit place à une seconde commission présidée par le duc Decazes, et ce n'est que celle-ci qui, en 1834, décida de notre maintien en Algérie par 17 voix contre 2. Voy. Laurence, *Commission d'Afrique, rapport sur l'organisation et l'administration de la justice dans les possessions françaises sur la côte septentrionale d'Afrique*, 1834 ; Pellissier de Reynaud, *opus. cité*, I, p. 397.

2. Estoublon, p. 6 ; Mén., I, p. 7.

qu'apparaît ce titre en Algérie (1) ; on ne considère plus l'homme qui est à sa tête comme un simple général commandant en chef une armée, il est de plus un administrateur ayant à diriger l'organisation du pays et sous l'autorité duquel sont placés tous les services.

Aussi lui accorde-t-on les pouvoirs les plus étendus : il reste toujours sous les ordres et la direction du ministre de la guerre (art. 1^{er}), mais, par délégation de l'autorité royale, c'est-à-dire par une délégation générale et absolue qui ne comporte d'autre restriction que celle du pouvoir législatif pleinement réservé au chef de l'Etat, le gouverneur général est investi des pouvoirs les plus larges. Outre ses pouvoirs ordinaires de haute police et de police municipale, spécialement étendus, pour les cas où le bon ordre ou la sûreté le commandent, jusqu'au droit d'expulsion, dans les localités où la nouvelle organisation est mise en vigueur (2), il possède des pouvoirs discrétionnaires sur les territoires non soumis à l'administration civile, les tribus de l'intérieur (3), et des pouvoirs exceptionnels aussi larges que ceux remis au Chef de l'Etat dépositaire de la puissance législative, mais limités aux cas extraordinaires et urgents et ne pouvant s'exercer qu'à titre provisoire, dans toute l'étendue du gouvernement (4).

1. Le duc de Rovigo avait pourtant déjà réclamé ce titre en 1831, mais on le lui refusa, sans doute par crainte de lui donner un prestige trop grand en face de l'intendant civil.

2. AM, 1^{er} septembre 1834, a. 15.

3. « Le gouverneur dirige seul les rapports avec les tribus de l'intérieur. » AM, 1^{er} septembre 1834, a. 4. Cette formule vague prouve bien qu'on a voulu laisser le gouverneur général maître absolu de ses actes en présence de populations soulevées et dans la nécessité de conduire ses troupes.

4. Dans les cas extraordinaires et urgents, il peut, provisoirement

En présence d'une pareille autorité l'intendant civil ne devient plus qu'un chef de service : il n'a plus que les pouvoirs d'un préfet, encore que le directeur des finances lui en enlève une partie en matière de domaine (1). C'est la centralisation de tous les pouvoirs entre les mains du gouverneur, centralisation nécessaire à l'époque de conquête militaire où elle se place (2), antithèse topique de l'essai infructueux de dualité qu'on avait tenté en 1831.

L'ordonnance de 1834 est très importante : consacrant définitivement la conquête, elle constitue pour ainsi dire la *charte algérienne* (3) ; c'est le premier texte réglementant d'une façon définitive et stable l'organisation de l'Algérie tant au point de vue administratif qu'au point de vue légal (4) ; elle sera aussi la seule des constitutions algériennes qui subsistera plus de 10 ans sans remaniement complet.

et par voie d'arrêté, rendre exécutoires les dispositions contenues dans les projets d'ordonnances : OR, 22 juillet 1834, a. 5, § 2, disposition qui fut souvent mise à profit.

1. Cette situation subalterne lui fut donnée sur la proposition de la commission d'Afrique qui s'était rendu compte des collisions sourdes subsistant entre le général en chef et l'intendant civil. Ainsi, créée indépendante en 1831, l'autorité de l'intendance civile fut mise en sous-ordre dès 1832 et amoindrie encore en 1834 ; les froissements n'en continuèrent pas moins avec l'autorité militaire, l'AM du 2 août 1836 crut y mettre fin en augmentant les pouvoirs de l'intendant civil, sous les ordres duquel on plaçait tous les services financiers, et en lui donnant le droit de correspondre directement avec les ministres sans l'intermédiaire du gouverneur général (a. 19) ; mais une ordonnance du 31 octobre 1838 dut modifier ce système qui ne pouvait durer et supprima entièrement l'intendance civile qu'on remplaça par une simple *direction de l'intérieur*.

2. En ce sens, voy. prince Alb. de Broglie, *op. cité*, p. 59.

3. La loi du 22 avril 1833 réglant le régime législatif des colonies et qu'on appelle la charte coloniale, prépara en quelque sorte l'ord. du 22 juillet 1834.

4. C'est d'elle que date ce qu'on appelle le régime des ordonnances. V. son art. 4.

L'ordonnance du 15 avril 1845 qui lui succède ne modifia même pas sensiblement en fait le régime existant : elle place toujours au faite de l'édifice un *gouverneur général de l'Algérie* (1), avec des pouvoirs à peu près identiques à ceux qu'il possédait et sous l'autorité du Ministre de la Guerre (2). Mais en face de lui on érige, ou tout au moins on essaie d'ériger une autorité nouvelle et indépendante, le *directeur général des affaires civiles*, qui devait centraliser entre ses mains tous les services civils. C'était maintenir le gouvernement militaire tout en organisant l'administration civile, c'était une anomalie (3) ; c'était reprendre l'idée qui avait guidé M. Casimir Périer, lorsqu'il voulut créer un intendant civil indépendant à côté du général en chef, et pas plus qu'en 1831, en 1845 ce dualisme ne pouvait subsister (4).

On le comprit dès l'époque, et le directeur des affaires

1. La dénomination d'Algérie est à remarquer, c'est la première fois qu'elle est donnée à notre conquête d'une façon officielle ; de plus en plus on la considère comme une terre française ; en 1845, on lui donna son nom comme celui d'une colonie, en 1848 comme celui d'une province.

2. OR, 15 avril 1845, a. 27 à 38, M., I, p. 16.

3. Voy. Préaux-Loché, *De l'Algérie, urgence de réunir cette conquête d'outre-mer aux colonies administrées par la marine*, 1847, et dans le même sens les journaux de l'époque, *le Siècle*, *l'Algérie*.

4. Cette centralisation des services civils entre les mains du directeur des affaires civiles avait pour but d'obvier aux inconvénients des départs fréquents et forcés du maréchal Bugeaud sur les terrains d'opérations militaires, mais elle s'inspirait aussi du désir de diminuer la puissance du gouverneur général et de placer en face de lui une autorité rivale qui put le contrôler. Averti à temps du projet, le maréchal Bugeaud protesta, et au lieu d'une contrefaçon du baron Pichon, le ministère ne mit au jour qu'un directeur des affaires civiles, intermédiaire officiel entre le gouverneur général et les chefs de services.

civiles qui ne devait d'ailleurs exercer la haute direction des services administratifs civils que sous les ordres du gouverneur général et en son nom (1), n'eut dans la pratique pour attributions que celles de préparer le travail du gouverneur; de prendre ses ordres et de les transmettre (2) : le régime de 1834 subsistait donc presque intégralement ; la puissance du gouverneur général demeurait intacte et l'autorité militaire restait maîtresse à peu près souveraine de l'Algérie, malgré l'essai qu'on venait de tenter à nouveau (3) pour soustraire le pays au régime militaire et le doter d'une administration civile indépendante (4).

1. Art. 39.

2. Voy. *Mémoire au Roi et aux Chambres par les colons de l'Algérie*, 1847.

3. Après les essais de l'OR, 6 déc. 1831 et de l'AM du 2 août 1836.

4. Seuls, les territoires civils recevaient une administration quelque peu libérale. OR, 15 avril 1845, art. 90 à 102.

CHAPITRE III

L'ASSIMILATION ADMINISTRATIVE

L'Algérie ne doit être qu'une
continuation de la France par delà
la Méditerranée.

PÉTITIONS ALGÉRIENNES, 1840.

La Commission d'Afrique de 1833 avait décidé le maintien de la conquête et son vote avait eu immédiatement, nous l'avons vu, une influence décisive sur les destinées de l'Algérie : on reste en Afrique, la France y établit un gouvernement, y règle le régime légal, organise l'administration du pays et prépare la colonisation. Mais où bornera-t-on cette conquête ? Poussera-t-on plus loin les expéditions militaires, ou bien s'en tiendra-t-on au Tell, aux plaines qui entourent Alger, avec l'occupation de quelques points stratégiques sur la côte ?

Tel est le problème qui fut agité dès 1840 : il marque une réaction « qui ressemble fort à une panique » dira le maréchal Bugeaud (1), mais qui était peut-être justifiée par les événements et l'état des choses ; Abd-el-Kader avait ranimé le fanatisme des populations indi-

1. Maréchal Bugeaud, *Quelques réflexions sur trois questions fondamentales de notre établissement en Afrique*, 1846.

gènes et chef absolu de hordes aguerriès il tenait tête à nos troupes, les harcelant et les épuisant, il répondit au Sig par la Macta (1835), et le traité de la Tafna ne fut que le prétexte à de nouveaux combats, deux expéditions avaient été nécessaires pour s'emparer de Constantine (1837), et l'on fut bientôt obligé d'aller bombarder Tanger et Mogador (1844).

Toutes ces difficultés effrayèrent à juste titre le Gouvernement et une partie de l'opinion; certains esprits prudents conseillèrent une *occupation restreinte*, limitée au Tell et à quelques points du littoral, n'établissant sur le reste du pays qu'une domination indirecte, une sorte de protectorat, dont on aurait confié le gouvernement à un ou plusieurs chefs indigènes (1). De cet avis étaient bien des chefs militaires (2) et si le général Desmichels ne réussit pas à réaliser ce projet avec Abd-el-Kader à la Tafna, pas plus que le général Damrémont avec Ahmed-Bey, ce sont plutôt les événements, les expéditions successives nous portant jusqu'à Tlemcen puis jusqu'à l'Isly, l'entraînement et l'exaltation de l'opinion aux succès de nos troupes, qui firent prévaloir le système contraire qu'une décision raisonnée et délibérée (3).

1. D'autres, assimilant à tort l'Algérie aux Indes, émirent le projet de concéder le pays à une compagnie qui y établirait des comptoirs et l'exploiterait. V. Leblanc de Prébois, *Conditions essentielles du progrès en Algérie*, 1840. Certains enfin préconisèrent un système d'occupation restreinte et successive au moyen de « routes retranchées cernant avec le rivage des territoires assez vastes pour être déclarés immédiatement départements français ». Leblanc de Prébois, *De la nécessité de substituer le gouvernement civil au gouvernement militaire pour le succès de la colonisation d'Alger*, 1840, Dans le même sens : Cormier, *Spécimen colonial de l'Algérie*, 1847.

2. Général Bugeaud, *L'Algérie, etc.*, 1842, qui changea d'avis plus tard.

3. L'occupation restreinte et le protectorat paraissent être en effet

Maîtres du pays après la soumission d'Abd-el-Kader en 1847 et y étendant chaque jour notre domination, décidés à l'administrer nous-mêmes, il nous fallut songer à lui donner une organisation plus libérale et moins militaire que celle de l'ordonnance de 1834, qui subsistait encore à peu près intégralement, nous l'avons vu. Depuis longtemps on discutait la question et les projets les plus divers s'étaient fait jour (1) : diviser l'Algérie en trois commandements, séparer le gouvernement civil du gouvernement militaire, réunir purement et simplement l'Algérie à la France par un article de loi, créer à Paris un ministère spécial de l'Algérie (2), la confier au département de la marine (3), en faire une colonie (4), lui donner une autonomie avec un gouvernement civil (5),

ce qu'il y a de plus raisonnable au moins à un début. C'est du reste la politique suivie par les Anglais dans l'Inde, ce fut aussi dans le monde antiqué celle des Romains qui imposaient leur alliance et leur protection avant d'imposer leur empire. Voy. dans ce sens, Pellissier de Reynaud, *op. cit.* Mais le pays était encore trop unanimement hostile à notre suprématie pour que cette politique put être appliquée à l'Algérie en 1840, les expéditions nécessaires et successives empêchèrent qu'on put l'essayer, et c'est ce qui fit dire avec quelque raison à M. Cambon « que l'ère des protectorats n'était pas alors ouverte » (*Discours au Conseil supérieur*, janvier 1893, p. 8).

1. Débats à la Chambre (1846), articles de journaux, brochures, lettres particulières, publications de toutes sortes proposaient des remèdes pour améliorer nos affaires de l'Algérie et la plupart ont valu surtout par les médailles et les récompenses honorifiques qu'en ont retirées leurs auteurs.

2. Général Duvivier, *Solution de la question de l'Algérie*, 1844.

3. Préaux Locré, *De l'Algérie. Urgence de réunir cette conquête d'outre-mer aux colonies administrées par la marine, etc.*, 1847. L'amiral Duperré qui commanda la flotte en 1830. Marquis de la Rochefoucauld, député : projet de loi déposé en 1832.

4. A. Rozey, *Cris de conscience de l'Algérie*, 1840.

5. *Les Colons d'Alger à la France*, 1840.

voir même y constituer une vice-royauté (1), ou y ressusciter le régime féodal (2), toutes ces idées furent émises à l'époque.

Mais de tous ces projets plus ou moins sérieux, l'un d'eux s'affirmait de plus en plus, conforme aux agitations sociales et politiques qui se faisaient sourdement sentir en France : celui de l'assimilation par l'établissement de trois divisions militaires et de trois préfectures. Depuis le discours de la Couronne aux Chambres qui déclarait que « l'Algérie est à jamais terre française » (3), on se demande pourquoi elle ne commence pas encore à l'être ; le régime qu'elle subit n'est qu'arbitraire et exception : exception à la Charte, à l'ordre administratif, à l'ordre judiciaire, au Concordat, à l'Université, à toutes les règles ; il est temps de « revenir à la règle » et d'ad-

1. Ce projet de vice-royauté fut un de ceux qui eut le plus de créance à l'époque, sans doute par la sympathie intéressée que lui manifestaient les princes royaux. Il consistait à créer un royaume algérien placé sous la suzeraineté de la France et confié à un prince français. Celui-ci entouré d'un conseil de régence, administrerait librement le pays sur ses propres ressources, le Gouvernement n'aurait eu à intervenir qu'au point de vue extérieur et au point de vue militaire. « Si ce système d'établissement était adopté, disait son auteur, le baron Baude, l'Algérie aurait une nationalité, les indigènes et les colons sauraient à quoi s'attacher, des hommes de valeur adopteraient l'Afrique pour patrie et se voueraient sans réserve à l'accomplissement d'une œuvre glorieuse et féconde... » Baron Baude, *L'Algérie*, 1841. De même Gaëtan Citati, *Essai sur la nécessité de créer une vice-royauté en Algérie*, 1847. Malgré le mérite qu'avait ce projet d'offrir une solution complète, il est évident qu'il ne pouvait s'appliquer qu'à des conditions peu compatibles avec la Constitution et que loin d'aplanir les difficultés qui ne seraient que plus grandes entre l'autorité du vice-roi et le Gouvernement, il occasionnerait de plus de très fortes dépenses. Voy. en ce sens, Cormier, *op. cit. Mémoire au roi et aux chambres, op. cit.*, 1847.

2. P. D.. *La féodalité comme moyen de conserver et de civiliser l'Algérie*, 1840.

3. En date du 23 décembre 1839.

ministrier l'Algérie comme un territoire vraiment français ; et après les idées humanitaires et libérales, les partisans de ce système invoquent à l'appui de leur thèse l'économie du temps, l'accélération des affaires (1) et l'économie budgétaire (2).

On leur objecte que l'Algérie n'est pas comparable à la France, que sa population encore insoumise diffère de la nôtre par ses mœurs, par sa religion, par sa langue, qu'on ne peut réaliser d'un coup son assimilation comme on avait opéré l'adjonction de la Corse, du Rhin ou des Pays-Bas, et qu'enfin avant d'instituer en Algérie les maires et les préfets, il faut d'abord implanter les habitants qui seront régis par eux (3). Ce fut en vain : les colons algériens, secondés par la presse métropolitaine, détractèrent le régime militaire et réclamèrent l'assimilation civile. « L'Algérie ne doit être qu'une continuation de la France par delà la Méditerranée, une Corse africaine, les trois provinces de l'Algérie doivent continuer les 87^e, 88^e et 89^e départements », telle est leur formule (4).

1. « D'où vient qu'une affaire, partant de Constantine ou d'Oran, pour recevoir une solution à Paris, doive nécessairement passer par Alger, et que, revenant de Paris, ce soit encore par Alger qu'elle ait à repasser avant d'atteindre à sa destination d'origine?... à Alger les affaires de Constantine font inutilement antichambre ». *Adresse de la délégation de l'Algérie aux Chambres*, par Delpech de Saint-Guilhem, 24 mars 1847.

2. « Pour le budget de 1848 le système des trois préfectures coûterait 660.000 fr. de moins que les allocations accordées aux administrations centrale et gouvernementale de l'Algérie à Paris et à Alger ». *Mémoire au roi et aux Chambres* par les colons de l'Algérie, *op. cit.*, 1847.

3. Dans ce sens, Cormier, *op. cit.*, 1837 ; Maréchal Bugeaud, *op. cit.*, 1846 ; Prince A. de Broglie, *op. cit.*, 1860, pp. 55 et s.

4. Outre les brochures déjà cités, voyez Leblanc de Prébois, *De la Nécessité de substituer le gouvernement civil au gouvernement militaire*

Le Gouvernement se vit, à nouveau, obligé d'envoyer une commission parlementaire en Afrique (1846) (1) : n'ayant entendu formuler pendant tout son voyage qu'un seul et même vœu, les conclusions de celle-ci furent conformes à l'opinion publique ; le Gouvernement ne put que les exécuter.

L'ordonnance du 1^{er} septembre 1847 institua déjà une *direction des affaires civiles* dans chaque province qui devint ainsi une unité administrative distincte ; les arrêtés d'août, octobre et novembre 1848, détachant du ministère de la guerre les services des cultes, de l'instruction publique (2), de la justice (3) et des finances (4) pour les rattacher à leurs ministères respectifs, préparèrent l'*assimilation administrative*. Celle-ci fut consacrée et organisée par les décrets de décembre 1848 (5), après que la Constitution du 4 novembre 1848 eut donné à l'Algérie ses lettres de grande naturalisation en l'annexant au

pour le succès de la colonisation d'Alger, 1840 ; Sagot de Nantilly, *Mémoire sur la nécessité d'un changement de système et d'un gouvernement civil en Algérie*, 1840 ; Barthélemy, *Etudes morales, économiques et politiques sur l'Algérie, etc.*, 1840 ; Les membres du comité de la société algérienne, A MM. les Membres de la Chambre des députés, 1847 ; Jules Allin, *Projet de loi sur la réunion de l'Algérie à la France*, 1847 ; Aux citoyens représentants du peuple à l'Assemblée nationale, 15 juin 1848.

1. Cette commission était composée de quatre membres : Darblay, Lanjuinais, de Tocqueville, Pichon de Lavergue. Plus tard les commissions algériennes seront de 18 (1892) et de 33 (1899) membres, tous censés connaître parfaitement la question.

2. APE, 16 août 1848.

3. APE, 20 août 1848.

4. APE, 12 octobre 1848 (services des douanes), APE, 30 novembre 1848 (service de l'enregistrement et des domaines et service des contributions diverses), Mén. I, p. 25.

5. APE, 9 décembre 1848, qui donne d'une façon générale la constitution algérienne, APE, 16 décembre qui est un règlement d'at-

territoire national (1) et, de colonie, l'aît proclamée *province française*.

« Le territoire civil de chaque province formera un département » (2).

« Le département sera soumis au régime administratif du département de la métropole, sauf les exceptions résultant de la législation spéciale de l'Algérie » (art. 2). Le préfet correspond directement avec le Ministre de la Guerre, sauf toutefois pour les services qui échappent à la direction exceptionnelle du Ministre de la Guerre et sont rattachés aux ministères desquels ils relèvent en France ; le gouverneur général administre *exclusivement* le territoire militaire, il est pour ainsi dire supprimé en tout ce qui concerne le département (art. 12) (3).

Ainsi la séparation des deux administrations, civile et militaire, se trouvait, par ces dispositions, aussi distinc-

tributions. Mén. I, pp. 26 et 28 : Ce second arrêté resta sans application, mais on y trouve la volonté bien ferme d'assimiler de plus en plus l'Algérie à la Métropole.

1. Art. 109, V. Duvergier, *Collection des lois et décrets*, année 1848, p. 606. Mén. I, p. 25. « Le territoire de l'Algérie et des colonies est déclaré territoire français et sera régi par les lois particulières jusqu'à ce qu'une loi spéciale le place sous le régime de la présente constitution ».

2. APE, 9 décembre 1848.

3. La Constitution de 1848 accordait aussi aux Algériens le droit de se faire représenter à l'Assemblée législative ; c'est de cette époque que datent la première loi de douanes (11 janvier 1851), une loi sur la propriété (16 janvier 1851) et une loi créant la banque de l'Algérie (4 août 1851) ; voy. Lepelletier de Saint-Rémy, *La représentation des colonies dans le Parlement*, 1847 ; voy. D., 5 mars 1848, art. 3 (Duvergier, *op. cit.*, 1848, p. 70), convoquant les électeurs, y compris ceux d'Algérie et des colonies ; voyez également la *proclamation du Gouvernement Provisoire aux colons d'Algérie* (2 mars 1848, Duvergier, *op. cit.*, p. 68), leur promettant l'assimilation à la Métropole.

tement établie que la division des territoires. Cette séparation des pouvoirs avait été tentée déjà deux fois, mais n'avait pu être maintenue. En 1848, il est vrai, elle correspondait à la pacification du pays après la soumission d'Abd-el-Kader : une ère de colonisation intensive s'ensuivit, qui nécessita bien moins que la période précédente, l'autorité d'un chef militaire, armé de pouvoirs aussi formidables que ceux que lui avaient donnés l'ordonnance de 1834.

CHAPITRE IV

LA CENTRALISATION DES POUVOIRS

I

Le ministère de l'Algérie et des colonies.

Gouverner de Paris, administrer
sur les lieux.

PRINCE NAPOLÉON, 1858.

Le régime de 1848, si libéral et si simple qu'il fut, ne réussit pourtant pas à donner à l'Algérie une organisation stable et prospère. L'autorité militaire essaya de rétablir son prestige et son omnipotence passés : à Paris, l'Algérie était bien plus représentée par les généraux qui l'avaient commandée que par ses propres députés ; à Alger, le gouverneur général tentait d'accroître ses pouvoirs aux dépens des autorités civiles et du ministre de la guerre, des conflits en résultèrent, qui cessèrent à peu près entre les préfets et les généraux de division par la soumission des premiers (si bien qu'on peut dire que jusqu'en 1848 le gouvernement de l'Algérie est resté purement militaire) (1) mais qui subsistèrent entre Alger et Paris ; l'unité de direction fut perdue.

1. Duvernois, *L'Algérie, ce qu'elle est, ce qu'elle doit être*, 1858.

De nouveau se faisait sentir la nécessité d'un pouvoir unique. Mais où devait-on l'installer ? A Alger, en augmentant les attributions du gouverneur, ou à Paris en centralisant toutes les affaires algériennes ? Et à ces deux systèmes venait s'ajouter un troisième, réclamé surtout par les colons Algériens, qui comprenait et l'introduction d'une assimilation complète et l'établissement d'un gouvernement civil (1).

En faveur de ce dernier projet inspiré par réaction contre le régime militaire, on invoquait surtout les déboires qu'avaient éprouvés jusque-là les colons partis pour l'Algérie et les échecs que venait d'y subir la colonisation officielle et qu'on imputait à l'autorité militaire (2). Le temps était passé, où, l'armée avançant peu à peu dans un pays inconnu et soulevé, l'autorité absolue d'un général en chef était nécessaire, le temps où, avec une armée de 75.000 hommes et une population européenne de 40.000 habitants au plus, l'établissement d'un gouverneur civil eût été prématuré (3). En 1850 il ne s'agit plus de dresser des plans de campagne, il faut supprimer définitivement « une guerre sans résultats et presque sans ennemis », il faut uniquement songer à

1. En 1840 déjà on l'avait proposé, Leblanc de Prébois, *De la nécessité de substituer le gouvernement civil, etc.*, *op. cit.* ; Barthélemy, *op. cit.* ; Sagot de Nantilly, *op. cit.*

2. Dans ce sens, Didier, *Du gouvernement de l'Algérie*, 1851 : « Dans le choix des emplacements des villages, les militaires ont plutôt suivi les lois de la stratégie que celles de l'économie agricole ». Voy. Alb. de Broglie, *op. cit.*, p. 97. En 1848 l'administration militaire fit appel aux ouvriers parisiens des ateliers nationaux pour peupler 50 villages : 20.000 répondirent à cet appel ; mais au bout de 18 mois 10.000 à peine restaient dans le pays : 3.000 étaient morts, les autres avaient été rapatriés.

3. Général Bugeaud, *L'Algérie*, 1842 ; Prince de Broglie, *op. cit.*, pp. 159 et suiv.

« organiser une société civile sur le territoire préparé par la conquête », et cette œuvre n'est ni dans les intérêts, ni dans l'aptitude, ni dans la mission des hommes de guerre : « le régime militaire est partout avide d'absolu, il n'entend rien aux ménagements de la loi civile pour les intérêts du travail, de la propriété, du commerce et de l'industrie » (1).

Certains auteurs essayèrent de défendre le régime militaire dans ses résultats (2) et de démontrer la nécessité de maintenir encore pour longtemps « la prédominance de l'autorité militaire sur l'autorité civile » (3). Ce fut en vain ; on était las d'une guerre de guérillas sans résultat ni gloire, on sentait le besoin d'une administration plus pacifique et plus féconde ; à Paris les généraux eux-mêmes qui dirigeaient les affaires algériennes, rapprochés du siège du gouvernement, entourés d'institutions régulières dont ils sentaient le prix, mieux préservés que les autres des séductions de l'esprit de corps, furent

1. Henry Didier, *opus cité*. « Il est impossible de le méconnaître, c'est là, par déduction historique, une bien grave raison de craindre que l'Algérie, gouvernée comme elle l'est par la toute puissance militaire, ne reste bien longtemps, en dépit de ses richesses naturelles, une colonie à peu près sans colons, inhospitalière, inféconde et par cela même ruineuse ».

2. Colonel F. Ribourt, *Le gouvernement de l'Algérie de 1852 à 1858*. Après avoir glorifié l'œuvre des maréchaux Bugeaud et Randon, l'auteur se demande « s'il est si difficile de trouver dans l'armée un homme qui puisse au besoin monter à cheval et qui sache siéger en un conseil ».

3. Le Pays de Bourjolly, *Colonisation et mode de gouvernement en Algérie, 1851* ; Général d'Hautpoul, *Du ministère de la guerre en 1850 et de l'Algérie en 1851, 1851*. L'autorité militaire, disent-ils, porte seule avec elle la force et le prestige, elle est la seule que les Arabes reconnaissent et respectent, elle a tout fait jusqu'ici et la création d'une administration civile ne serait qu'onéreuse et inutile.

toujours favorables à l'accroissement du pouvoir civil (1), et on peut lire dans un livre semi-officiel de 1846 cette phrase « Vous voulez civiliser l'Algérie ; portez-y donc l'esprit civil qui est le seul esprit civilisateur » (2).

Mais si l'opinion, les Chambres et le gouvernement voyaient d'un œil favorable les vœux formulés par les Algériens de bénéficier des avantages d'un régime civil, leur demande d'une assimilation complète de l'administration et des institutions de l'Algérie à celles de la Métropole rencontrèrent de graves objections. Cette assimilation totale était pourtant le développement logique de l'assimilation partielle opérée en 1848 ; c'était le corollaire immédiat et tout naturel de l'établissement d'un gouvernement civil, si bien que les Algériens la réclamaient avant même qu'ils aient obtenu celui-ci.

De fait cette demande, si ardente et si unanime qu'elle fût, ne s'appuyait pas sur des raisons bien fondées (3) et l'on sent qu'elle provenait surtout du désir de sortir de la situation présente, de mettre fin au régime militaire. Il y avait au contraire à l'époque bien des raisons pour repousser l'assimilation complète ; les intérêts économiques de l'Algérie étaient tout différents de ceux de

1. C'est ainsi que le général Lamoricière, ministre de la guerre, écrivait en 1848 dans un rapport au général Cavaignac, chef du pouvoir exécutif : « il est du devoir de l'administration d'introduire d'une manière plus complète le régime des institutions civiles en Afrique ».

2. *La France en Afrique*, 1846.

3. Ils protestent de leur patriotisme et réclament le droit d'être administrés et traités comme leurs concitoyens de la Métropole, de jouir des mêmes prérogatives et des mêmes bienfaits. Duvernois, *L'Algérie ; ce qu'elle est, ce qu'elle doit être*, 1858, montre les dangers d'un séparatisme prochain si on n'accorde pas à l'Algérie les réformes qu'elle sollicite.

la France : une production non encore constituée, une propriété mal assise, un peuplement à peine commencé, une population hétérogène, tous les caractères enfin d'un pays récemment conquis où la colonisation vient à peine de faire ses premiers pas. L'Algérie, en outre, forme et doit former un tout ; il faut, il fallait surtout à cette époque, que le pays entier soit placé sous une direction unique : en 1850, l'Algérie avait déjà suffisamment souffert des rivalités et des conflits survenus entre les autorités, elle se trouvait à une période critique, période de transition entre la conquête par le glaive et la conquête par la charrue ; à ce moment surtout elle avait besoin d'une impulsion vigoureuse et franche, besoin d'un pouvoir unique et sans rival.

Aussi le comprit-on : mais les avis furent partagés sur la façon d'organiser ce pouvoir. On le chercha soit dans une sorte de vice-royauté (1), autorité puissamment organisée à Alger ayant reçu par délégation des pouvoirs étendus, soit dans la création d'un ministère spécial centralisant à Paris tous les services algériens.

En faveur du premier système, instituant à Alger un gouverneur puissant et concentrant les services alors

1. Le mot fut expressément prononcé, Gustave Bardy, *L'Algérie et son organisation en royaume*, 1853. Le baron Baude l'avait déjà proposé en 1841 et Louis-Philippe en avait eu la pensée pour son fils, le duc d'Aumale, lorsque celui-ci remplaça à Alger le maréchal Bugeaud (1846). Un prince impérial avec le titre et les attributs d'un vice-roi aurait eu certainement l'avantage d'une grande indépendance vis-à-vis des ministres, mais, encore que la Constitution de 1852 ne s'opposât pas à la délégation par le Chef de l'Etat de pouvoirs aussi étendus et aussi indépendants, il était nécessaire pour qu'un semblable gouvernement pût réussir que le pays fût habitué déjà à certaines formes monarchiques et qu'il existât un commencement de centralisation, ce qui n'était pas pour l'Algérie.

partagés entre la direction des affaires de l'Algérie et le gouvernement général, on faisait remarquer que le gouvernement d'un pays neuf comme l'Algérie, avec une population désagrégée et en partie parasite de 120.000 Européens devant 3.000.000 d'indigènes, devait être nécessairement placé au milieu des faits et des intérêts, au centre, au cœur même du pays, et qu'Alger, point central autour duquel l'Algérie forme éventail, était admirablement située pour servir de siège à ce gouvernement (1). Les différents services ne dépendraient que du gouverneur général, qui servirait à chacun d'eux d'intermédiaire obligé avec le département ministériel dont il ressort, et qui conserverait ainsi toute son autorité sur l'ensemble de l'administration algérienne, tout en restant placé sous le contrôle supérieur du gouvernement métropolitain. « L'administration tout entière en Algérie, le contrôle tout entier à Paris (2) », telle serait cette organisation.

On lui objecta, dès l'époque, que l'autorité des ministres sur le gouverneur, étant fractionnée, perdrait toute efficacité, ou bien que les premiers, jaloux de leurs attributions respectives et ne restant pas toujours complètement d'accord, ne laisseraient au gouverneur général qu'une initiative illusoire (3) ; et on lui opposa un autre

1. Général d'Hautpoul, *Rapport et projet de loi sur l'organisation des pouvoirs publics en Algérie*, 1850.

2. Nous pouvons, dès maintenant, rapprocher cette formule de celle que donnera le général Chanzy en 1877 : « l'initiative à Alger, la décision à Paris, l'exécution à Alger, le contrôle à Paris ». Le second terme seul diffère, car dans les projets de lois de 1838, dans le régime de 1860 qui en fut l'application, le gouverneur prenait lui-même les décisions. Nous verrons combien importantes seront en 1881 les conséquences pratiques de cette différence.

3. Nous verrons combien cette objection se vérifia sous le régime

système, celui de la centralisation des services algériens à Paris sous l'autorité d'un seul ministre. Il aurait, disait-on, l'avantage de donner une grande autorité et une entière indépendance à l'homme placé à la tête de l'Algérie, il aurait aussi celui d'assurer un certain esprit de suite à la direction de ses affaires grâce à la stabilité plus grande d'un portefeuille ministériel (1).

Les Chambres et les pouvoirs publics s'étant occupés de la question, deux propositions de lois furent déposées :

L'une, préparée par le comité consultatif placé près du ministre de la guerre, centralise tous les services entre les mains de celui-ci qui prend le titre de *ministre de la guerre et de l'Algérie*, crée une direction générale de l'intérieur de ce ministère, maintient le gouverneur général et son conseil, crée trois gouverneurs provinciaux, trois préfets et trois généraux commandant les divisions, les uns et les autres assistés de conseils permanents, et subordonne directement l'autorité civile à l'autorité militaire.

L'autre proposition, présentée par la commission parlementaire de l'Algérie, institue un *ministère spécial*, sup-

des rattachements de 1881. Aussi pour obvier à cet inconvénient, proposa-t-on, dès 1858, d'instituer à Alger même, non un gouverneur général centralisateur, mais un ministre spécial correspondant directement avec le Chef de l'Etat : c'était assurer ainsi son indépendance entière vis-à-vis des autres ministres. V. Duvernois, *L'Algérie, op. cité*, 1858. Nous retrouverons ce projet au milieu de ceux qui furent proposés de nos jours.

1. Alors que pendant les 11 premières années de la conquête, 12 généraux s'étaient succédé à la tête de l'Algérie et que de mai 1847 à septembre 1848, en 14 mois, 7 généraux siégèrent tour à tour au palais du gouvernement. Il est vrai que depuis cette époque la stabilité ministérielle a notoirement diminué.

prime le gouverneur général, crée trois gouverneurs de province et subordonne l'autorité militaire à l'autorité civile (1).

Ce fut cette dernière que choisit l'Empereur en promulguant le décret du 24 juin 1858 (2). « Voulant, dit-il, donner à l'Algérie et à nos colonies, un nouveau témoignage de sollicitude pour leurs intérêts, et favoriser, autant qu'il est en nous, le développement de leur prospérité : Il est créé un *ministère de l'Algérie et des colonies* » (art. 1^{er}) » ; et comme gage de cette sollicitude il chargea de ce ministère son cousin, le prince Jérôme Napoléon (art. 2) (3).

Celui-ci hérita de toutes les attributions de gouverne-

1. Le même projet avait été présenté par Henry Didier, représentant du peuple pour l'Algérie, dans une étude parue dans la *Politique nouvelle* et intitulée *Du gouvernement de l'Algérie*, 1851.

Ces deux propositions combinées entre elles et à une troisième que présenta le ministre lui-même, donnèrent le projet de loi organique suivant :

Art. 5. — Le gouvernement de l'Algérie est centralisé entre les mains du ministre de la guerre. Tous les services publics, à l'exception de ceux de l'inspection générale des finances, de la trésorerie et des postes, sont placés dans ses attributions.

Art. 9. — La haute direction et l'administration de chaque province est confiée à un gouverneur provincial, placé sous l'autorité du ministre de la guerre, et assisté d'un conseil provincial (art. 17).

Cette organisation semble copiée sur le programme tracé par le général Duvivier en 1841, *op. cité*. M. Hamel, dans sa proposition de loi sur la création d'un ministère spécial en 1893, l'invoquera également.

2. Mén. I, p. 33.

3. « Par le seul fait de votre arrivée à la tête des affaires l'indifférence du public va cesser... Si après cela, vous marchez résolument, vous conquerrerez une popularité durable autant que méritée ». Duvernois, *La réorganisation de l'Algérie*, lettre à S. A. I. le prince Napoléon, 1858.

ment et de haute administration dévolues antérieurement soit au ministre de la guerre, soit au gouverneur général (art. 2) ; lui furent même remis les services détachés de 1848 (1).

Mais de plus, l'unité de direction était nécessaire en 1858 : depuis l'arrêté du 9 décembre 1848 les préfets correspondaient à la fois avec les divers ministres et avec le gouverneur général, qui ne pouvait évidemment pas se désintéresser de la marche des affaires ; cela provoquait une double direction fâcheuse, et, ainsi que l'exprime le ministre de l'Algérie, en 1858, une double centralisation à Alger et à Paris eût été « un grave inconvénient et un obstacle réel à la prompte exécution des affaires » (2). Aussi la suppression de la fonction du gouverneur général à Alger se trouva la conséquence nécessaire de l'institution d'un ministre spécial à Paris, le gouvernement général devenait un « rouage inutile » (3) : et l'on profita de la démission du maréchal Randon pour supprimer complètement ses fonctions (4).

Le caractère des pouvoirs du nouveau chef de l'administration est défini par son titre même : ce sont les pouvoirs ministériels. Son autorité s'étend sur les deux territoires. En territoire militaire elle conserve le caractère discrétionnaire du commandement ; en territoire civil l'administration départementale est constituée avec une

1. D. I., 29 juillet et 2 août 1858.

2. Rapport du prince Napoléon à l'Empereur, 31 août 1858, M. I, 35, note.

3. « Pourquoi maintenir, avec un ministre spécial, un gouverneur général, pour une possession située à 36 heures de la mère-patrie ? »

4. D. 31 août 1858, Mén. I, p. 35. Avec le gouverneur général disparurent les pouvoirs extraordinaires que lui avaient conférés les actes organiques de 1834, 1845 et 1848.

organisation qui se rapproche de l'organisation métropolitaine, sous l'unique direction du nouveau ministre. Toutefois le commandement en chef de l'armée d'Afrique, jusqu'alors dévolu au gouverneur général, est attribué à un commandant supérieur, exclusivement investi de fonctions purement militaires et relevant hiérarchiquement des ministres de la guerre et de la marine, tout en conservant les rapports de subordination nécessaires vis-à-vis du ministre de l'Algérie (1).

Les populations algériennes attendaient impatiemment une réforme mettant fin au régime militaire (2); la création du ministère de l'Algérie les combla de joie : ce ministre ne relèguerait plus au second plan les questions algériennes puisque leur étude serait son unique mission, il n'y enverrait plus, comme en terre d'exil, des fonctionnaires incapables ou tarés (2); « la colonisation allait enfin devenir le principal but du gouvernement, et par des mesures simples et salutaires on allait pouvoir

1. D., 31 août 1858. Art. 4. — Le maréchal Raudon avait refusé de continuer d'être gouverneur s'il avait un chef au-dessus de lui et on dut nommer le général Mac-Mahon comme *commandant supérieur des forces de terre et de mer*.

2. A la veille de la création du ministère spécial, Duvernois écrivait : « En ce moment toutes les préoccupations des Algériens sont concentrées sur un fait unique, sur un fait immense qui peut modifier d'une manière essentielle la situation politique, économique et morale de la colonie... la réforme aurait pour base l'envoi à Alger d'un prince de la famille impériale avec le titre de lieutenant de l'Empereur... » *Chronique Algérienne* du 12 juin 1858, dans la *Revue de l'Orient, de l'Algérie et des colonies*. Voyez de même, prince A. de Broglie, *op. cit.*, pp. 4 et suiv.

3. On sait toutes les accusations de concussions et de vols qui furent portées contre les autorités militaires. Le procès du capitaine Doineau, en particulier, fut une véritable lutte en champ clos entre l'élément civil mécontent et l'élément militaire dominant.

attirer en Algérie le courant de l'émigration européenne » (1).

Tel était en effet le programme du nouveau ministre qui pouvait se résumer en peu de mots : progrès et pacification ; sécurité et justice pour tous, Français et Européens ; émancipation successive des hommes et des intérêts (2). Le prince Napoléon eut à cœur de le remplir ; il diminua les pouvoirs extraordinaires et arbitraires des autorités militaires sur les indigènes, il abolit la responsabilité collective des tribus, il s'occupa des bois et forêts et des concessions, il organisa les autorités départementales et communales et créa des conseils généraux (2). Mais ces réformes, très libérales, rencontrèrent une opposition si vive de la part des autorités locales et donnèrent lieu à de si grosses difficultés (3) que le prince Napoléon jugea bientôt le fardeau trop lourd et donna sa démission le 7 mars 1859.

Il fut remplacé par le comte de Chasseloup-Laubat :

1. Emile Cardon, *La question algérienne*, 1860. De même, Duvernois, *Le ministère de l'Algérie et des colonies*, 1858. « Désormais, la colonisation n'est plus pour la France une affaire secondaire, elle est confiée à un ministère spécial... telle est la signification du décret du 24 juin. » Certains cependant réclamaient « la présence du prince en Algérie pendant quelques mois de l'année, pour fortifier le courage des colons et imprimer à toutes choses une impulsion vigoureuse. » Roux fils, *Programme de réformes algériennes*, 1858.

2. Voy. le discours-programme prononcé par le prince Napoléon à l'exposition industrielle de Limoges (juin 1858).

3. AM, 21 septembre 1858, Mén., I, 77, indigènes, commissions disciplinaires.

Décision ministérielle, 24 novembre 1858. Mén., I, 75, responsabilité collective des tribus.

AM, 26 août 1858, Mén., I, 122, bois et forêts.

D. I., 8 septembre 1858, Mén., I, 240, concessions.

D. I., 26 août 1858, Mén., I, 122, conseils généraux.

4. Voy. Alb. de Broglie, *op. cit.*, pp. 150 et suiv.

celui-ci travailla consciencieusement, mais il ne sut pas trouver grâce devant le parti militaire qui ne voulait pas accepter son exclusion du gouvernement général de l'Algérie. Les adversaires du système civil profitèrent d'une révolte dans l'Ouest qui nécessita une campagne sanglante en 1859 pour incriminer le système lui-même (1). L'Empereur cependant se montrait difficile à convaincre ; on le décida alors à se rendre compte par lui-même. Effectivement en septembre 1860, Napoléon III fit son premier voyage en Algérie ; là il fut complètement circonvenu, et à sa faiblesse on sut arracher un retour en arrière qui eut pour résultat, dès son retour à Paris, un décret impérial supprimant le ministère spécial. Le maréchal Pélissier fut nommé *gouverneur général de l'Algérie* (24 novembre 1860) (2).

II

Le gouvernement général de l'Algérie

Le ministère de l'Algérie transporté à Alger.

Ainsi après l'expérience éphémère d'un ministère de l'Algérie à Paris, on en revenait en 1860 à l'autre système proposé dix ans auparavant : l'institution à Alger d'un gouverneur puissant et administrateur.

1. Cocquerel, *L'Algérie, une solution*, 1860 ; Jules Duval, *L'Algérie, Revue des Deux-Mondes*, 1859.

2. L'échec du ministère spécial, en 1860, n'a pas convaincu tout le monde de l'inanité d'un pareil système (V. Hamel, proposition de loi, 1893 ; Etienne, député d'Oran, discours à la Chambre, projets conçus, il est vrai, dans des esprits tout à fait différents). De fait, le plus grand défaut du ministère de l'Algérie était de placer trop loin d'Alger la direction des affaires ; malgré toute la sincérité dont ils firent preuve, ses titulaires ne purent se rendre maîtres des opposi-

Le décret du 10 décembre 1860 (1), en rétablissant à Alger le gouverneur général, le rétablit fortifié ; il le constitua héritier des attributions du ministre de l'Algérie, lui conférant par là même les pouvoirs ministériels (2) et c'est ainsi qu'on a pu dire qu'« en 1860 le ministère de l'Algérie fut transporté à Alger » (3). Le gouverneur général, quoique dépendant du ministre de la guerre pour certaines questions (4), n'est plus subordonné à aucun ministre ; il relève directement de l'Empereur auquel il rend compte de ses actes et de la situation politique et administrative du pays (5).

Sous l'autorité du gouverneur général, deux hauts fonctionnaires, un *sous gouverneur* et un *directeur des affai-*

tions locales Les défauts de leurs individualités firent le reste. Le prince Napoléon, quoique doué d'un esprit large et éclairé, ne sut pas faire œuvre d'administrateur ; dans son ministère, il voulut de grandes choses, mais sans ordre il n'aboutit à aucun résultat ; le comte de Chasseloup-Laubat avait en lui tout ce qu'il fallait pour bien faire, mais il lui manquait l'autorité et le prestige de son prédécesseur. En ce sens, Cat. *Histoire de l'Algérie française*, p. 359 et suiv. Voyez cependant, Horace Giraud, *Le gouvernement de l'Algérie, 30 mois de ministère spécial*, 1861, qui est un véritable panégyrique ; en tête du volume : « l'œuvre accomplie, en Afrique, par le ministère spécial, peut se résumer en un mot, affranchissement ».

1. Estoublon, p. 251.

2. Sauf en ce qui concerne la guerre, la marine, la justice française, l'instruction publique et les cultes, qui rentrent dans les attributions des départements ministériels auxquels ils ressortissent en France (a. 3 et 5).

3. Voy. Carpentier, Frèrejouan et Fuzier, *Répertoire général du droit français*, v^o *Algérie*, p. 280, n^o 108, et Charpentier, *Précis de législation algérienne*, p. 20. Le caractère ministériel fut refusé aux attributions du gouverneur général en 1860, par certains auteurs. Voy. *infra*.

4. Notamment pour la transmission au chef d'Etat des projets de réformes. D. I., 10 décembre 1860, a. 6, 7, 13.

5. Art. 2. — Outre l'administration civile plus largement établie, c'est en cela surtout que le régime de 1860 diffère de celui de 1834.

res civiles, indépendants l'un de l'autre, se partagent l'administration de l'Algérie (1). Le sous-gouverneur, outre ses fonctions de chef de l'état-major de l'armée d'Afrique, administre le territoire militaire par les mains des chefs militaires locaux des *bureaux arabes*. Le directeur des affaires civiles administre le territoire civil par l'entremise de trois préfets, de sous-préfets et de commissaires civils (2). Enfin un *Conseil supérieur*, dont font partie six délégués des trois conseils généraux, prépare pour le gouverneur général le projet de budget et la répartition des impôts (3).

L'Algérie était donc soumise à un gouverneur purement militaire, ayant sous ses ordres un certain nombre d'agents civils, mais « dans cette organisation l'autorité civile et l'autorité militaire étaient indépendantes l'une de l'autre et libres chacune sur son territoire » (4).

Le maréchal Pélissier se mit à l'œuvre avec sincérité et ardeur (5), mais pendant qu'il travaillait de la meilleure foi du monde à concilier l'élément civil déjà puissant avec l'élément militaire mécontent (6), le parti militaire sapait son administration et mettait tout en œuvre à Paris pour rétablir en Algérie son hégémonie passée. Ce résultat ne tarda pas à être atteint. Le maréchal Pélissier mourut le 22 mai 1864, peu après sa mort un décret du 7 juillet supprima la direction générale des services civils

1. Circulaire gouvernementale, 11 mars 1861, Mén., II, 5.

2. D. I., 26 déc. 1860; A. G., 13 mars 1861, Mén., II, 5.

3. D. I., 10 déc. 1860, art. 12.

4. Charles du Bouzet, cité dans le *Rapport de l'enquête parlementaire sur les actes du gouvernement de la défense nationale. Algérie*, p. 22.

5. Voy. Cambon, discours au Sénat, mai 1893, *J. O.*, p. 711, col. 2.

6. Voy. D. I., 21 décembre 1861, sur la décentralisation administrative.

(art. 3)(1) et subordonna les préfets aux généraux de division qui commandèrent dès lors la province (2). Le gouvernement envoya en Algérie le maréchal de Mac-Mahon (1^{er} septembre 1864 (3)), avec l'ordre de rétablir sans ménagement le militarisme dans sa toute-puissance. Le maréchal de Mac-Mahon, esprit ferme et loyal, obéit en soldat, et jusqu'à la fin de l'empire, l'Algérie fut maintenue sous le régime autoritaire et absolu du gouvernement militaire (4).

1. Ses fonctions furent dévolues à un *secrétaire général du Gouvernement*.

2. Cette réaction militaire était motivée en partie par le mouvement insurrectionnel des Ouled-Sidi-Cheikh, à Géryville (février 1864), qu'il avait été assez difficile de réprimer et qui, suivi d'une agitation sourde et persistante, avait effrayé l'opinion et le Gouvernement. Voyez le très curieux rapport du maréchal Randon, ministre de la guerre, à l'Empereur, précédant le D. I. du 7 juillet 1864. Mén., II, p. 10, note 1.

3. Après un interim du général de Martimprey, sous-gouverneur (mai à septembre).

4. Le D. I. du 31 mai 1870, qui marqua une légère réaction contre ce régime, n'eut pas le temps d'être appliqué.

CHAPITRE V

LES IDÉES NAPOLÉONIENNES EN ALGÉRIE.

LA COMMISSION DE 1869. LES *Cahiers Algériens*.

Nous avons en face de Marseille,
un vaste royaume à assimiler à la
France.

Le *Prince-Président*, LOUIS-NAPOLÉON, 1852.

L'Algérie est à la fois un royaume
arabe, une colonie européenne et
un camp français.

L'*Empereur*, NAPOLÉON III, 1865.

L'Empereur Napoléon III montra toujours une grande sollicitude pour l'Algérie : prince-président déjà il s'occupait d'elle, il y fit des voyages, à deux reprises différentes il publia des lettres sur la politique qu'il voulait y suivre et la fin de son règne est marquée par une des plus grandes enquêtes et une des plus fécondes que l'Algérie ait vues instruire à son sujet (1). Malheureusement la bonne volonté que Napoléon III manifesta pour celle-ci et l'intérêt qu'il lui porta furent souvent détournées de leur

1. Voy. Fourmestraux, *Les idées napoléonniennes en Algérie*, 1865.
Livre officieux où l'on trouve la liste complète des réformes opérées en Algérie par Napoléon III.

but par les informations fausses et les conseils intéressés que lui donna son entourage.

Nous avons vu comment l'Algérie, après l'essai d'une assimilation libérale, après la tentative d'un ministère spécial, avait été replacée sous le régime d'un gouvernement militaire plus absolu que jamais ; ces fluctuations dans l'organisation administrative eurent leurs pendants et leurs conséquences dans la colonisation et le développement du pays.

Dans son discours de Bordeaux (1), parmi les grandes œuvres de paix pour lesquelles le prince-président demandait le concours de la chambre de commerce, l'Algérie venait une des premières. Il voulait pour elle l'assimilation à la France par des institutions stables, par de grands travaux publics, par un gouvernement puissant et unitaire. « En face de Marseille, disait-il, nous avons un vaste royaume à assimiler à la France ». Mais l'Empereur lui-même, malgré l'énergie de sa volonté, malgré le prestige attaché à tout ce qui émanait de lui, fut impuissant à faire exécuter aucun des articles de son programme. La Constitution promise en 1852, toujours à l'étude, souvent annoncée, ne fut jamais formulée, et pendant que le gouvernement, le conseil d'Etat et le conseil privé échouaient dans leur tentative de rédaction d'une charte algérienne, la colonie était plus que jamais soumise aux perturbations des changements de régime.

Le programme de Napoléon III se modifia d'ailleurs lui-même. Le voyage de l'Empereur en Algérie en 1860 avait été plutôt un voyage d'agrément qu'une étude sérieuse du pays (2) ; mais préparé avec pompe, habilement pré-

1. Octobre 1852.

2. Septembre 1860, l'Empereur fut accompagné cette fois par l'Impératrice.

senté, il avait suffi à modifier singulièrement les vues de Napoléon III sur l'Algérie. Nous savons quelle réforme administrative il opéra à son retour : les efforts d'une administration civile succombèrent devant la réhabilitation du pouvoir militaire : de même la colonisation et la population civile européenne, qui sous le ministère du prince Napoléon, avaient eu le premier rang dans la sollicitude du gouvernement, cédèrent tout à coup la place à l'indigénat et à la civilisation arabe (1). L'Empereur crut voir en Algérie un champ d'application merveilleux aux idées de nationalités qu'il avait partout soutenues en Europe ; il rêva de rétablir une nationalité arabe et de lui donner un royaume. Encouragé par les partisans du régime militaire, qui comprirent tout le parti qu'ils pouvaient tirer d'idées dont l'application les rendait indispensables et maîtres du pays, Napoléon III ne tarda pas à mettre son projet à exécution.

La première occasion s'en présenta à propos de la propriété indigène (2) ; dans une lettre du 6 février 1863,

1. Voy. Warnier, *L'Algérie devant le Sénat*, 1863 ; *L'Algérie devant l'opinion publique*, 1864.

2. Il s'agissait de régler la possession territoriale des indigènes. La loi du 16 juin 1851 sur la constitution de la propriété en Algérie, leur avait reconnu la possession des terres telle qu'elle existait au moment de la conquête, c'est-à-dire non à titre de propriété incommutable, mais en vertu d'un simple droit de jouissance et d'usufruit concédé par le souverain, seul maître du fonds. En présence de l'étendue exagérée des terres ainsi détenues par les tribus, on avait songé à restreindre ce territoire, mais à l'accorder aux populations arabes à titre de pleine propriété. Ce projet, connu sous le nom de *cantonnement*, avait été adopté par une commission nommée à cet effet en 1861 ; l'Empereur en décida autrement. Voy. sur la question le livre très complet de M. Maurice Pouyanne, *La propriété foncière en Algérie*, 1900. La question avait beaucoup préoccupé l'opinion en Algérie. Voyez *L'Algérie à la France*, I. *L'Etat et les*

adressée au Maréchal Pelissier, l'Empereur manifesta la volonté de déclarer les indigènes propriétaires de toutes les terres par eux occupées, à quelque titre que ce fut ; peu de temps après, cette importante mesure était définitivement consacrée par un sénatus-consulte.

Un second voyage, entrepris en mai 1865 (1) fut une véritable marche triomphale : les colons, qui attendaient beaucoup de ce voyage, acclamèrent l'Empereur avec enthousiasme (2) ; mais mal renseigné par des correspondants intéressés ou de mauvaise foi (3), trompé par une mise en scène fallacieuse (4), Napoléon III fut surpris, étonné, satisfait de l'état dans lequel il trouva la

tribus, 1862 ; *Pétitions au Sénat*, 1863 ; A MM. les Sénateurs, 15 mars 1863. Crescent Simorre, *Simple document adressé à S. M. l'Empereur*, 1863. La lettre de l'empereur et la mesure qu'elle prescrivit ne furent pas sans provoquer de nombreuses protestations de la part des colons algériens, le maréchal Pélissier fut des premiers à signer les pétitions contre l'idée d'un royaume arabe dont parlait l'Empereur dans sa lettre (Cambon, discours au Sénat, mai 1893, *J. O.*, p. 711). Voyez X..., *L'Algérie et la lettre de l'Empereur*, 1863 ; Jules Vinet, *La crise algérienne*, 1863. Voyez cependant, Adolphe Lambert, *La question algérienne*, 1863 ; Ch. Gillotte, *Simple réflexions au sujet de la lettre de l'Empereur*, 1863.

1. Cette fois sans l'Impératrice à qui l'on confia la régence à Paris.

2. Voyez les récits officiels et officieux faits de ce voyage : Le Métayer des Planches, *L'Empereur en Algérie*, 1865 ; Florian Pharaon, *Voyage en Algérie de S. M. Napoléon III* ; René de Saint-Félix, *Le voyage de S. M. Napoléon III*, 1865 ; Quarante jours de régence, 1865. Voy. Etourneau, *L'Algérie faisant appel à la France*, 1867, pp. 189 et suiv.

3. Jules Duval, *Réflexions sur la politique de l'Empereur en Algérie*, 1866, p. 5.

4. Dans les récits officiels eux-mêmes, on trouve l'anecdote, sentimentale jusqu'au ridicule, de certains officiers arabes sanglotant devant l'Empereur ; tout fut machiné pour attendrir celui-ci sur le sort des indigènes. V. Fourmestaux, *op. cit.*, 1865, p. 97.

colonisation et n'eut de préoccupation et de souci que pour la population indigène (1).

Dès son retour il fit publier une seconde lettre adressée au maréchal de Mac-Mahon (2), dans laquelle il manifestait son intention de « gagner la sympathie des Arabes par des bienfaits positifs », de « diminuer l'importance politique et militaire des postes du sud », de « rappeler de ces lieux tous les colons », de former ainsi un *royaume arabe* placé sous sa suzeraineté ; peu de temps après un sénatus-consulte octroyait le bénéfice de la nationalité française aux indigènes de l'Algérie, musulmans et israélites (3). Ce fut là le dernier acte de Napoléon III dans son établissement d'un royaume arabe ; il n'eut pas le temps de pousser plus loin son projet ; d'ailleurs l'état de l'Algérie, les besoins qui s'y faisaient sentir et les réclamations des colons l'en empêchèrent.

La lettre de 1865, assez inattendue, provoqua en Algérie une grande agitation : des pétitions circulèrent (4), des réunions furent organisées, des vœux furent votés par les conseils généraux, brochures et journaux combattirent la politique de l'Empereur y dénonçant la persécution des colons ; « l'Algérie, disaient-ils, doit être : un royaume français et non un royaume arabe, une colonie

1. Dans une proclamation du 5 juin 1865, à la veille de son départ, l'Empereur, rempli d'admiration pour la civilisation musulmane et plein de son sujet, disait avec emphase : « Ayez donc confiance dans vos destinées puisqu'elles sont unies à celles de la France et reconnaissez avec le Koran que *celui que Dieu dirige est bien dirigé* » (Chap. VII, El-Araf, verset 177).

2. Lettre en date du 20 juin 1865.

3. Sénatus-consulte, 14 juillet 1865 ; Estoublon, p. 302 ; Mén., II, 151, a. 1 et 2.

4. Adresse à son excellence le maréchal de Mac-Mahon, gouverneur général de l'Algérie, Alger, 27 fév. 1866.

française et non une colonie européenne, une garnison française et non un camp français » (1). Cette agitation accrut encore le mouvement d'opposition qui existait, depuis avant 1848, contre le régime militaire et qui fut plus violent que jamais après que celui-ci eût été établi en 1860. Les accusations les plus graves furent portées contre l'administration des bureaux arabes (2); les chefs de ces bureaux, jouissant d'une autorité absolue et sans contrôle, se laissèrent aller à des exactions et à des cruautés et des révélations scandaleuses (3), des procès retentissants (4) donnèrent quelque créance aux accusations et aux réclamations des colons algériens (5).

1. Jules Duval, *Réflexions*, etc., 1866, *op. cit.* Voyez de même, Etourneau, *op. cit.*, 1867; Pescheux-Réméon, *Espérance, Algériens!* 1863; *Vive l'Algérie!* 1863; duc d'Aumale, *La question algérienne*, 1866; Charles Richard, *Examen critique de la lettre de l'Empereur*, 1865. D'autres, au contraire, préparèrent cette politique et la défendirent. Berthomier, *La vérité sur l'Algérie*, 1860; *L'Algérie française*, 1862; G. Voisin, *L'Algérie pour les Algériens*, 1861; Warnier, *L'Algérie devant l'Empereur*, 1865. « C'est, disait Warnier, un indice nouveau et plus précis de la volonté de l'Empereur d'assimiler l'Algérie à la France, et de préparer les voies à une annexion qui, tôt ou tard, fera de la colonie une France transmédierranéenne comme la Corse est une France insulaire... L'Algérie ne deviendra jamais une Pologne française. »

2. Didier, *Le gouvernement militaire et la colonisation en Algérie*, 1865; Duvernois, *Le régime civil en Algérie*, 1865.

3. On citait certains chefs militaires, comme le colonel Beau-prêtre, du cercle de Tizi-Ouzou, qui mettaient les indigènes à mort suivant leur bon plaisir et menaient une vie dont le faste et les dépenses étaient payés par leurs administrés.

4. Comme celui du capitaine Doineau qui fut condamné à mort par la Cour d'assises d'Oran, le 23 août 1857, pour avoir assassiné, à la tête d'une bande d'indigènes, l'agha Ben-Abdallah dont il craignait les révélations sur ses actes arbitraires. Voy. prince A. de Broglie, *op. cit.*, pp. 135 et suivantes.

5. Le régime militaire a été violemment attaqué non seulement par les Algériens contemporains, qui réclamèrent pen-

Ceux-ci ployant sous l'administration, souvent vexatoire et brutale, parfois inintelligente du gouvernement militaire, voyant en lui un régime d'exception devenu inutile depuis la soumission d'Abd-el-Kader et la pacification du pays, demandèrent pendant dix ans le privi-

gant plus de 30 ans le régime civil, mais par des historiens actuels, qui paraissaient devoir montrer une plus grande impartialité (V. de Lanessan, *L'expansion coloniale de la France*, pp. 28 à 30). Il faut voir les qualités du régime militaire aussi bien que ses défauts, et savoir reconnaître qu'en présence des difficultés qu'il a rencontrées, s'il eut ses faiblesses et ses erreurs, il eut aussi ses gloires et ses grandeurs ; des noms comme ceux des maréchaux Clauzel, Bugeaud, Pélissier, et les souvenirs qu'ils évoquent sont là pour l'attester. C'est le régime militaire qui, indépendamment de la conquête et de la pacification du pays qui furent son œuvre essentielle, a créé en Algérie plus de 200 villes ou villages (Voy. *Coup d'œil sur l'histoire de la colonisation en Algérie*, brochure publiée par le gouvernement général, 1878), c'est lui a entrepris l'exécution des premiers travaux publics, c'est lui qui, après la chute du gouvernement turc et la désorganisation qui s'ensuivit, eut le premier à régler le régime des terres et celui des personnes, c'est lui enfin qui, tout en introduisant plus ou moins volontiers, les principes et les rouages de notre administration métropolitaine, a organisé en Algérie les départements avec leurs Conseils généraux.

Voy. en ce sens, rapport Béhic (1869), annexé aux procès-verbaux de la commission de 1891, p. 326 ; Dide, discours au Sénat, 26 février 1891, *J. O.*, p. 92.

Quant à l'administration des bureaux arabes, son organisation par elle-même n'était pas défectueuse, si ce n'est pourtant le nombre des travaux dont elle était chargée trop grand pour qu'aucun d'eux fût sérieusement étudié et approfondi (Voyez en ce sens, Gourgeot, *Situation politique de l'Algérie*, 1881) ; mais les pouvoirs illimités dont ils jouissaient entraînaient ses chefs à des abus et à des exactions. Cette toute-puissance même fut leur faiblesse et causa leur perte. Il faut cependant reconnaître les efforts qu'ils déployèrent pour administrer les territoires étendus qui leur étaient confiés et les résultats auxquels ils aboutirent pour maintenir sous notre domination les tribus du sud. Voy. en ce sens, A. Mattei, *Protestation contre les détracteurs du système administratif suivi actuellement en Algérie*, 1869 ; Anonyme, *Le régime du sabre en Algérie*, 1869 ; A. de Broglie, *op. cit.*, pp. 61 et 216.

lège du droit commun, l'assimilation à la France (1). Les uns l'exigeaient complète par l'établissement de trois départements, sans distinction de territoire civil et militaire, et par la suprématie de l'autorité civile (2); les autres ne demandaient qu'une assimilation progressive et maintenaient la distinction entre une zone civile, administrée comme des départements français par trois préfets correspondant directement avec Paris, et une zone militaire restant soumise à l'autorité militaire (3).

Mais ce que tous, sans exception, réclamèrent avec une ténacité inébranlable, ce fut la liberté politique c'est-à-dire le droit d'être représentés par des députés au Corps législatif, le droit « d'intervenir dans leurs propres affaires par l'organe de mandataires librement élus selon les principes fondamentaux du droit public moderne » (4).

Nous savons qu'après 1848 les Algériens avaient déjà bénéficié d'une représentation à l'Assemblée nationale (5);

1. Voy. comte de Montebello, *Quelques mots sur l'Algérie à propos de l'enquête*, fév. 1870, qui donne un tableau des vœux des Algériens; Duvernois, *op. cit.*, 1865; Didier, *L'Algérie et le décret du 24 novembre 1860*. Voyez également les vœux des conseils généraux.

2. *Pétition au Sénat*, Constantine, 1863, et *infra*, toutes les pétitions réclamant la représentation parlementaire.

3. Sartor, *Projet de réformes politiques et administratives de l'Algérie*, 1869.

4. *Pétition de 3.650 habitants de la province de Constantine au Corps législatif*, novembre 1869.

Voyez dans le même sens :

Adresse à son Excellence le maréchal de Mac-Mahon, 27 février 1866.

Les Français de l'Algérie au corps électoral de France, Alger 1869.

Pétition adressée au Sénat sur le projet de constitution de l'Algérie, Milianah, 15 août 1869.

A nos concitoyens de France, etc., Alger, 5 décembre 1869.

Adresse des Algériens au Corps législatif, Alger 1870.

5. Voyez *suprà*, page 28, note 3.

ce droit leur fut retiré, après le rétablissement de l'empire, non par la constitution de janvier, mais par le décret du 2 février 1852 ; il suffisait donc d'un sénatus-consulte pour le rétablir : c'est ce que les Algériens réclamèrent constamment pendant toute la durée de l'empire.

Un groupe de députés, s'intéressant à l'Algérie, présenta un amendement dans ce sens au Corps législatif (1). Les Algériens disaient-ils, concourant aux charges nationales et remplissant tous leurs devoirs de citoyens français, doivent avoir également le droit d'être électeurs et éligibles, et de se faire représenter dans les divers conseils administratifs et politiques appelés à statuer sur les affaires algériennes (2). M. Rouher s'y opposa : il prétendit que cette représentation était contraire à la Constitution, que les colons ne payant pas d'impôts et les Français en Algérie n'étant pas soumis à la loi du recrutement, les intérêts de la colonie n'étaient d'ailleurs pas encore assez vitaux pour justifier une représentation politique (3) ; l'amendement fut repoussé.

1. Cet amendement présenté par MM. Jules Faure, Lanjuinais, Jules Simon, Garnier-Pagès, etc., le 16 juillet 1868, fut repoussé par 184 voix contre 22. Il portait :

Art. 1. — Chacune des trois provinces de l'Algérie nommera un député au Corps législatif.

Art. 2. — Le conseil supérieur du gouvernement sera désormais composé de délégués élus des provinces, dont le nombre sera égal à celui des fonctionnaires publics ayant droit de séance à ce conseil.

Art. 3. — Les membres des Conseils généraux des provinces seront nommés à l'élection.

2. Voyez les motifs de l'amendement proposé. Corps législatif, séance du 6 juillet 1868.

3. MM. Warnier et Duval, dans *Un programme de politique algérienne*, novembre 1868, s'efforcèrent de détruire ces objections.

Cependant après les fléaux et les sinistres qui vinrent fondre sur l'Algérie en 1866 et 1867, après la terrible famine qui en résulta, après les campagnes de la presse et les débats au Corps législatif qui avaient dévoilé l'état lamentable de la colonisation (1), on sentit la nécessité de vérifier, sur les lieux, le bien fondé des réclamations des colons algériens et on ordonna une enquête. M. de Forcade de la Roquette et le comte Le Hon, en furent successivement chargés (2).

Cette enquête, dont le but était purement agricole, devint forcément bientôt une enquête générale sur l'organisation de l'Algérie ; c'était sur celle-ci que portait la presque unanimité des vœux des colons (3), c'était en elle que résidait le ressort caché de toute la destinée de la colonie (4). Le rapport du comte Le Hon aboutit à cette triple conclusion : substitution du pouvoir civil au

1. De 1860 à 1870, on ne fonda que 11 villages, et l'administration n'implanta que 4.580 colons. Voy. Didier, *Le Gouvernement militaire et la colonisation en Algérie*, 1865.

2. Mais l'œuvre du comte Le Hon fut de beaucoup la plus importante et c'est sous son nom que l'enquête est connue.

3. La déposition à l'enquête, la plus importante par sa concision et par le nombre des signatures qui l'appuyèrent, fut celle des habitants du territoire de Constantine (19 juin 1868). Elle contenait les vœux suivants :

Restitution aux Français de leurs droits politiques.

Nomination des députés au Corps législatif...

Unité d'administration.

Régime civil, sauf à proclamer l'état de siège quand la sécurité politique l'exigera...

Ces vœux furent, nous le verrons, reproduits par les *Cahiers algériens*.

4. « Dans le déplorable état où se trouve l'Algérie, une enquête agricole devient une enquête générale, parce que l'agriculture se rattache indissolublement à tous les intérêts économiques et sociaux » (*Déposition collective de la province de Constantine*).

pouvoir militaire, suppression des bureaux arabes, réformes à la condition sociale des Arabes, que son auteur présenta en 1869 (1), au Corps législatif, sous forme d'amendement.

A la suite de ce rapport le gouvernement institua une commission d'études « chargée de donner son avis sur les questions se rattachant à la constitution et à l'organisation administrative et politique de l'Algérie » (2) ; le maréchal comte Randon, ancien gouverneur général de l'Algérie, en fut nommé président ; M. Armand Béhic en fut le rapporteur.

1. Lors de la discussion du budget.

2. Voyez le rapport du maréchal Niel, ministre de la guerre, à l'Empereur, en date du 5 mai 1869, demandant l'institution de cette commission. Voy. ce rapport dans les procès-verbaux des séances de la Commission sénatoriale de 1891. Sénat, annexes, p. 323.

3 M. Armand Béhic, sénateur, ancien ministre, directeur des Messageries maritimes, déposa son rapport en janvier 1870. (Voy. ce rapport dans les procès-verbaux de la commission de 1891. Annexes à la déposition de M. Cambon (séance du 10 juin), p. 325 et suiv.). Ce rapport, qui est suivi d'un projet de senatus consulte réglant la constitution de l'Algérie, rendu en exécution de l'art. 27 de la Constitution de l'Empire, et d'un projet de loi organique du gouvernement et de l'administration générale de l'Algérie, forme encore, à l'heure actuelle, sur l'organisation de l'Algérie, l'œuvre la plus complète et la plus documentée ; ses observations et ses conclusions sont encore vraies de nos jours et les réformes récentes de 1896 et de 1898 s'en sont, nous le verrons, manifestement inspirées.

Les événements empêchèrent l'opinion publique de s'arrêter, à l'époque, sur ce remarquable rapport, ainsi qu'il le méritait. M. d'Haussonville en 1881 (Discussion du budget. Sénat, 27 juillet 1881. J. O. p. 1276) le rappela déjà, mais ce fut M. Cambon qui eut le grand mérite de le signaler, en 1891, à la Commission des XVIII. On peut d'ailleurs remarquer que M. Cambon s'en est très largement inspiré et que tous ses discours en portent le reflet.

La commission de 1869, se trouva en présence d'une agitation algérienne que les événements agricoles et la famine de 1867 avaient rendue très violente et dont les manifestations s'étaient particulièrement accentuées et multipliées à l'occasion de l'enquête du comte Le Hon (1). Nous avons vu les demandes incessantes des colons, depuis 1860, d'une assimilation de l'Algérie à la France et d'une représentation au Corps législatif. D'autres réclamèrent un pouvoir local fortement constitué sous la forme d'un gouvernement général, secondé par une représentation coloniale, conseil colonial destiné à préparer le budget, voter les impôts et conseiller le gouverneur général. Les pouvoirs du gouverneur, disaient-ils, ne sont pas assez forts (2) « ils se brisent contre le principe de la hiérarchie et contre l'éloignement où se trouve le pouvoir central, et le gouverneur général est dans l'impossibilité de réaliser les réformes désirées et promises » ; « selon nous, administrer de près c'est placer l'Algérie où elle doit être, c'est-à-dire entre les mains des administrés... que manque-t-il et qu'a-t-il toujours manqué le plus à l'Algérie? ce sont les lois faites pour elle et par elle (3). »

La commission eut à chercher dans toutes ces manifes-

1. Voyez comte de Montebello, *op. cit.*, février 1870, donnant un tableau de la résultante des vœux des trois provinces algériennes.

2. Nous trouvons ici pour la première fois l'expression de *pouvoirs forts* : nous aurons l'occasion de la retrouver en 1893 et 1896.

3. « Nous demandons un *pouvoir local fortement constitué* avec une *représentation coloniale* placée à côté de lui et chargée de voter l'impôt, de le répartir, d'en surveiller l'emploi, autorisée à contracter des emprunts pour l'exécution de ces travaux publics, de faire les lois locales, les règlements spéciaux d'administration publique, *Les Français de l'Algérie au Corps électoral de France*, Alger, 1869. Voyez dans le même sens Leblanc de Prébois, *Langueur de l'Algérie*, 1861 ; Adolphe Berthoud, *L'autonomie de l'Algérie*, 1862.

tations l'orientation de ses études (1). Elle dut tout d'abord écarter les vues absolues et en particulier l'assimilation complète et immédiate de l'Algérie à la France (2); il n'existait aucune fusion entre les populations de l'Algérie, ses intérêts étaient trop différents de ceux de la France pour qu'il fut possible de les confier tous aux administrations métropolitaines.

Mais la commission proposait de détacher dès à présent du gouvernement de l'Algérie les services qui offraient un caractère plutôt général que local pour les rattacher aux départements ministériels auxquels ils ressortissaient en France (3). Tous les autres intérêts matériels moraux, tant européens qu'indigènes, et principalement ceux qui se rattachaient à la colonisation, seraient centralisés à Alger et rentreraient dans la compétence exclusive de l'autorité supérieure qui y serait constituée.

Quelle sera cette autorité ?

Où placer la limite des pouvoirs qui lui seront dévolus ?

De quelle nature et de quelle étendue sera la responsabilité attachée à l'exercice de ces pouvoirs ?

Comment ce rouage spécial se reliera-t-il au mécanisme général qui constitue le gouvernement de l'Empire ?

Telles sont les questions que le projet dut se donner à

1. « Dans ce mélange d'opinions, de tendances et d'intérêts contraires, s'il y a beaucoup à prendre, il y a beaucoup à laisser. » Rapport Béhic, *op. cit.*, p. 325.

2. Rapport Béhic, *op. cit.*, p. 326 et suiv.

3. Projet de loi organique, titre II, art. 4.

tâche d'étudier et dans ce but la commission posa d'abord les principes suivants (1) :

« Entre les deux hypothèses, dont l'une fait de l'autorité supérieure en Algérie un pouvoir subordonné et un simple agent d'exécution, et dont l'autre reconnaît à cette autorité, sans interposition fictive ou réelle, une autonomie et une responsabilité propres, la majorité de la Commission n'a pas hésité.

Il lui a paru que laisser à Alger l'initiative et l'action, et attribuer à Paris la sanction et la responsabilité, c'était donner accès à la contradiction dans les vues et l'antagonisme des influences ; c'était, en tout cas, créer une cause indéniable de lenteur dans la décision, et affaiblir, par suite, l'action politique et administrative. Personne, dans ce système, n'ayant sa responsabilité complètement engagée dans la conduite des affaires, personne n'est disposé ni complètement qualifié pour se porter fort devant les assemblées politiques, et pour assumer une défense que rendent, en tout cas difficile, la connaissance tardive ou incomplète des faits et la dissémination des dossiers.

Les projets de la Commission procèdent de deux principes différents.

Le gouvernement de l'Algérie, devenu autonome, exercé par un haut fonctionnaire exclusivement responsable envers le Chef de l'Etat et justiciable des assemblées politiques, au même titre et dans la même mesure que tout autre ministre, n'emprunterait pas son étiquette à la profession de l'homme qui serait chargé de l'exercer. Il se caractériserait par les institutions que ce fonctionnaire aurait pour mission de mettre en œuvre. Que le chef investi de l'autorité en Algérie appartienne à l'ordre civil ou à l'ordre militaire, il serait de droit et de fait le chef d'un gouvernement civil, surtout si le commandement des troupes étant, sauf des exceptions nécessaires à prévoir, séparé du gouvernement des citoyens, ainsi que le projet de la Commission le propose, le gouverneur général cessait d'être nécessairement un chef d'armée pour devenir, normalement au moins, un chef politique (2). »

Et se séparant de l'organisation du ministère de l'Algérie et des colonies de 1858, dont la création avait été

1. Nous reproduisons intégralement ce passage qui est la critique divinatoire des décrets de 1881.

2. Rapport Béhic, *op. cit.*, p. 327.

inspirée par les mêmes idées et qui rappelait beaucoup la combinaison fondamentale des projets de la commission de 1869, celle-ci détache les colonies de l'Algérie, « la tâche de civiliser et de coloniser l'Algérie étant assez vaste et assez haute pour absorber toutes les forces d'un seul homme » ; en outre elle place le siège du gouvernement à Alger non à Paris : « pour dominer d'une main ferme l'Algérie musulmane, pour manier avec souplesse l'Algérie européenne, pour bien apprécier les besoins qu'il faut satisfaire et les exigences qu'il faut réfréner, pour donner par la promptitude et la justesse des solutions satisfaction aux intérêts, ce n'est pas trop que de placer l'autorité qui décide, à portée, sous la main, au sein même de ces intérêts. Pour bien gouverner l'Algérie, Paris nous a paru trop loin, et Alger ne saurait être trop près ».

Appliquant ces vues, la commission proposa une combinaison pouvant se résumer ainsi :

Etablissement en Algérie d'un pouvoir autonome et politiquement responsable, confié à un chef indifféremment choisi dans l'ordre militaire ou dans l'ordre civil. Attribution à ce chef des prérogatives et des obligations qui incombent aux titulaires des autres départements ministériels. Réserve au profit de divers ministres spéciaux, de leur compétence en certaines matières ayant un caractère plus général que local (1). En outre la com-

1. Ces propositions font l'objet de deux projets : un projet de sénatus consulte auquel ont été conservées la déclaration des principes généraux et l'énonciation des règles supérieures et fondamentales qui, en raison de leur caractère rentrent nécessairement dans la délégation faite au Sénat par l'article 27 de la Constitution de l'Empire ; et un projet de loi organique qui pourvoit à l'application de ces principes et statue sur tous les points qui n'ont pas été

mission accordait à chaque département civil de l'Algérie, le droit d'envoyer un député au corps législatif, en réser-

expressément retenus au profit de la compétence sénatoriale. Voyez ces deux projets aux annexes des procès-verbaux de la commission de 1891, *op. cit.*

Voici, de ces deux projets, les articles qui intéressent notre étude :

I. Projet de *sénatus consulte* réglant la Constitution de l'Algérie, rendu en exécution de l'article 27 de la Constitution de l'Empire.

Art. 4. — Le gouvernement et la haute administration de l'Algérie sont centralisés à Alger par un gouverneur général.

La loi organique détermine quels sont les services de l'Algérie qui sont administrés par les divers ministres de la Métropole, sous leur responsabilité, mais avec le concours du gouverneur général et d'accord avec lui.

Art. 5. — Le gouverneur général a rang de ministre.

Art. 7. — Un conseil supérieur, composé exclusivement de membres élus par les conseils généraux des départements civils et indigènes, vote en recettes et en dépenses le budget du service local et en reçoit le compte.

Il donne son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises, et peut émettre des vœux sur les objets intéressant l'Algérie.

Art. 16. — L'Algérie envoie au Corps législatif un député par chaque département civil...

II. Projet de *loi organique* du gouvernement et de l'administration générale de l'Algérie. Titre II. *Du Gouvernement.*

Art. 4. — Le gouverneur général exerce la plénitude des pouvoirs administratifs et politiques attribués aux ministres par la Constitution et par les lois.

Il contresigne les décrets relatifs aux matières qui rentrent dans sa compétence.

Il participe lors de sa présence à Paris aux délibérations du Conseil des ministres.

Il représente le Gouvernement devant le Sénat et le Corps législatif.

Toutefois la justice française, les cultes autres que le culte musulman, l'enseignement public secondaire et supérieur, l'exécution des grands travaux publics intéressant directement la Métropole, l'assiette et la perception des impôts, la comptabilité et le service de trésorerie, l'armée et la marine, demeurent dans les attributions des départements ministériels auxquels ils ressortissent en France.

Les décisions à prendre, en ce qui concerne l'Algérie, par les

vant exclusivement aux citoyens français le choix de ces députés (1).

Ce rapport donna lieu en Algérie à de nombreux commentaires ; mais parmi tous ceux-ci, l'un d'eux, qui parut sous la forme d'une pétition, se distingue, tant par la profondeur des vues et l'étude sérieuse des questions que par la notoriété et l'influence considérable des hommes qui la rédigèrent (2). Cette pétition, rappelant le souvenir des cahiers de baillages de 1789, était intitulée *Cahiers algériens* (3).

ministres respectivement compétents, sont concertées avec le gouverneur général qui est seul chargé d'en centraliser et d'en assurer l'exécution.

Art. 5. — Les relations du gouverneur général avec l'Empereur, en conseil des ministres, ont lieu, pendant l'absence du gouverneur général, par l'intermédiaire de l'un des ministres désignés par décret impérial.

Art. 6. — Un sous-gouverneur assiste et supplée le gouverneur général, soit à Paris, soit à Alger.

Art. 7. — L'officier général, chargé du commandement supérieur des troupes de terre et de mer, sera placé sous l'autorité du gouverneur général, avec lequel il concertera tous les mouvements de troupes.

1. Le droit de représentation avait soulevé au sein de la Commission de sérieuses objections. Mais la majorité jugea « que cette concession, qui donnerait satisfaction à des vœux ardemment manifestés, n'aurait que peu ou point d'inconvénients au point de vue politique, et que, en faisant disparaître la distinction la plus marquée qui existe entre les Français de l'Algérie et les Français de la Métropole, on répondrait à un sentiment public trop fortement accusé pour qu'il fût possible de n'en pas tenir compte ». Voy. rapport Béhic, *op. cit.*, p. 353 et s.

2. Ces noms sont encore connus et populaires en Algérie.

3. Elle est datée du 25 février 1870 et son en-tête porte : « Les colons algériens à MM. les Députés des quatre-vingt-neuf départements de France ». Les exemplaires revêtus des signatures furent adressés à une commission de députés « désignés par les rapports antérieurs qui les unissent à l'Algérie » : Jules Favre, comte Le Hon, Ernest Picard, Jules Simon, Crémieux.

Elle fut adressée au corps législatif et non au Sénat, car, disent les signataires, une constitution n'est pas nécessaire à l'Algérie; « en 1852, comme en 1870, la constitution à donner à l'Algérie devait et doit se borner à fixer les rapports légaux de la colonie avec les grands pouvoirs de l'Etat dans la métropole », et ils proposent au corps législatif de fixer ces rapports légaux au moyen d'amendements au budget. C'est sous cette forme que se présente leur projet (1).

Partant de cette idée que « l'Algérie ne peut être qu'une extension de la France au-delà de la Méditerranée », les *Cahiers algériens* sont un projet d'assimilation :

Assimilation nécessaire et progressive en matière de

1. En voici les principaux articles intéressant cette étude :

Gouvernement général. — Chapitre premier : Administration centrale. Personnel.

Projet d'amendement : Ce chapitre est accordé sous la réserve de l'adoption des articles suivants :

Art. 1^{er}. — Le gouvernement et l'administration de l'Algérie cessent d'être centralisés à Alger. Ils sont répartis entre les différents départements ministériels de la Métropole, conformément au droit commun.

Art. 2. — L'ensemble du cabinet est représenté à Alger par un gouverneur général de l'ordre civil.

Le gouverneur est assisté d'un conseil de gouvernement, composé de trente membres élus par le suffrage direct et universel...

Art. 3. — Les exceptions d'un gouverneur général et d'un conseil de gouvernement, cesseront dès que l'Algérie pourra être complètement assimilée à la France.

Et en exécution de l'article 1^{er} suit une série d'amendements, au chapitre de chaque ministère, rattachant les services algériens aux départements ministériels correspondant. Voyez pour les :

Ministère de l'instruction publique. *Cahiers Algériens*, 1870, p. 148.

Ministère de l'agriculture et du commerce. *Cahiers Algériens*, p. 157.

Ministère des travaux publics. *Cahiers Algériens*, p. 159.

régime économique, d'administration et de finances ; « ou en d'autres termes, décentralisation et, en de certaines limites, autonomie administrative ». « Avec un gouverneur nous avons la responsabilité politique et l'unité de direction, unis au bénéfice de la division des pouvoirs administratifs entre les différents départements ministériels de la France ; avec un Conseil de gouvernement dont les membres sont élus par les populations, nous avons une sorte d'autonomie administrative ».

Assimilation politique complète et absolue par l'envoi au corps législatif de trois députés algériens (1).

Ces *Cahiers algériens*, « écho fidèle de l'opinion publique », œuvre animée du plus pur patriotisme (2), rappellent sur bien des points les conclusions du rapport de M. Béhic, quoiqu'en apparence elles paraissent tout à fait contraires : comme la commission de 1869 les *Cahiers algériens* demandent la substitution du pouvoir civil au pouvoir militaire, ils maintiennent le gouverneur général, ils placent près de lui un conseil élu, ils accordent à chaque département algérien une représentation parlementaire. Mais tandis que M. Béhic donnait au gouverneur général le rang et les pouvoirs d'un ministre, tandis qu'il lui confiait la direction de tous les services algériens à l'exception seule de quatre, tandis qu'il voyait enfin dans cette organisation un *gouvernement autonome*, votant son budget local ; les *Cahiers algériens* font du

1. Voy. l'amendement proposé au chapitre des dotations et dépenses des pouvoirs législatifs : « Ce chapitre est augmenté de la somme de 36.000 francs pour indemnité à accorder à trois députés de l'Algérie ».

2. « Cahiers, pétitions, vœux, dépositions, quelles que soient leur date et la localité d'où ils émanent, témoignent avant tout de notre ferme et inébranlable désir d'être et de rester Français ».

gouverneur général un fonctionnaire représentant l'ensemble du cabinet et n'ayant qu'une existence provisoire, rattachent directement tous les services, sans exception, à leurs ministères correspondants, veulent enfin pour l'Algérie un régime d'*assimilation progressive* tendant vers une assimilation complète (1).

C'est dans ces termes que nous trouvons, à la fin de l'Empire, établies en présence l'un de l'autre, les deux doctrines algériennes : celle de l'autonomie et celle de l'assimilation. Nous les verrons, dans les trente années suivantes, se disputer l'Algérie et y régner successivement, mais nous les retrouverons, de nos jours, reproduites dans les mêmes lignes essentielles que celles que leur avaient données, vers 1870, les *Cahiers algériens* et M. Armand Béhic.

1. Il y a, entre ces deux projets, d'autres différences secondaires, comme le mode d'élection du conseil supérieur et du conseil de gouvernement, le premier nommé par les conseils généraux des départements civils et indigènes; le second élu par le suffrage direct et universel.

CHAPITRE VI

L'AVÈNEMENT DU RÉGIME CIVIL

Les projets du rapport Béhic furent jugés à l'époque, insuffisants et le comte Le Hon crut devoir adresser à ce sujet une interpellation au gouvernement (mars 1870) (1). Les débats en furent longs : parmi les orateurs, quelques-uns demandèrent pour l'Algérie un *self-government* comme celui des colonies anglaises (2), mais tous proclamèrent la nécessité de substituer le régime civil au régime militaire, et la discussion fut close par un ordre du jour, voté à l'unanimité, portant que « dans l'état actuel des choses l'avènement du régime civil paraissait concilier les intérêts des Européens et des indigènes » (3).

Les premiers résultats de ce vote et les engagements qu'il imposait au gouvernement ne se firent pas longtemps attendre : le décret du 31 mai proclama l'indépendance des pouvoirs de l'administration préfectorale (4) et celui du 11 juin reconstitua par voie d'élections les conseils généraux (5).

1. Séances du Corps législatif des 7, 8 et 9 mars 1870.

2. V. les discours de MM. Le Hon, Jules Favre, Crémieux, des ministres de la guerre et de la marine.

3. Séance du 9 mars 1870.

4. D. I., 31 mai 1870. Mén. III, p. 4. Les préfets avaient été subordonnés aux généraux de division qui commandaient la province (D. I., 7 juillet 1864).

5. D. I., 11 juin 1870. Mén. III, p. 109. Les conseils généraux, créés en 1848, avaient été reconstitués sous le ministère spécial (D. I., 27 octobre 1858), et leurs membres devaient être nommés

Mais ces *mesures transitoires* furent seules prises ; les événements empêchèrent de pousser plus loin « les projets de réorganisation de l'Algérie » (1). La guerre avec l'Allemagne ne tarda pas à éclater, malgré les pages vibrantes qu'avait écrites Prevost-Paradol pour détourner du Rhin les regards du gouvernement impérial et les porter sur l'Algérie « cette France nouvelle », cette « chance suprême » qu'avait la France de se relever (2). La chute de l'empire remit en d'autres mains l'achèvement de l'œuvre entreprise : l'établissement en Algérie d'un gouvernement civil.

De cette œuvre, le gouvernement de la défense nationale ne fit guère qu'en confirmer et préciser le principe, car les applications qu'il en tenta n'eurent qu'une durée éphémère et ne produisirent que des effets secondaires.

Son premier acte concernant l'organisation de l'Algérie fut d'un décret du 24 octobre 1870 (3), qui, « écrit à Tours mais pensé à Alger » était la réalisation de l'assimilation réclamée par les Algériens. Il supprimait les fonctions de gouverneur général de l'Algérie (art. 1^{er}), assimilait les trois provinces à trois départements français (art. 3 et 4), les trois préfets aux préfets de France (4),

par l'Empereur ; le décret de juin 1870 vint rétablir le régime électif.

1. Voy. rapport du maréchal Le Bœuf, ministre de la guerre à l'Empereur, en date du 31 mai 1870. M. III, p. 4, note 1.

2. Prevost-Paradol, *La France nouvelle*, 1869.

3. Estoublon, p. 372. Mén. III, p. 6. Ce décret est daté de Tours et signé par A. Crémieux, Gambetta, Glais-Bizoin et Fourichon. Un second décret de la même date nommait Henri Didier, ancien représentant de l'Algérie, gouverneur général civil des trois départements algériens. Mén. III, 7.

4. Si bien qu'on a pu écrire : « Depuis son assimilation à la France prononcée par le décret du 24 octobre 1870, on doit définir ainsi l'Algérie : c'est la partie de la France située au nord de

et si « le gouverneur général, biffé par l'article premier, ressuscite par une étrange inconséquence à l'art. 5 sous le titre de *Gouverneur général civil des trois départements de l'Algérie*, il n'avait plus même ce haut contrôle des indigènes, attribut fondamental de sa fonction, et ne donnait d'instruction aux préfets que pour les affaires de la colonisation » (1).

Les trois départements de l'Algérie constituaient un seul et même territoire (art. 4) et nommaient chacun deux représentants du peuple (art. 3) ; néanmoins le territoire militaire, supprimé en principe, était maintenu provisoirement sous l'administration militaire qui relevait, non pas du gouverneur, mais du général commandant les forces de terre et de mer (art. 4 et 8).

Ce décret ne fut jamais appliqué : des institutions qu'il fondait, les unes ne pouvaient fonctionner : les conseils généraux avaient été dissous en même temps que ceux de France et le conseil supérieur ne pouvait se réunir faute de délégués de ces conseils généraux ; les autres n'existèrent que de nom car sur des plaintes venues d'Algérie, la délégation de Tours ne tarda pas à supprimer et le gouvernement général et les derniers vestiges de l'administration militaire des bureaux arabes.

Elle remplaça le gouverneur général par un *commissaire extraordinaire* (2), en lui attribuant *provisoirement*

l'Afrique et formant les trois départements... » Maurice Block, début de l'article du *Dictionnaire de la politique*, v. *Algérie*, édition de 1880.

1. Rapport de M. Jules Ferry sur *l'organisation et les attributions du gouvernement général de l'Algérie*, Sénat, 1892, Annexe n° 8.

Le gouverneur général était entouré d'un comité consultatif (art. 13) et d'un conseil supérieur (art. 14).

2. D. (Tours), 16 novembre 1870. (Mén. III), 8, nommant M. Charles du Bouzet, commissaire extraordinaire (Voy. la dépêche qui en

les pouvoirs donnés au gouverneur général civil ; et quant à l'administration des bureaux arabes, après lui avoir imposé les contrôles les plus divers et les plus rigoureux (1), la délégation de Tours se décida à la supprimer complètement, en plaçant l'administration des territoires militaires sous la haute direction des préfets (2).

Le décret du 24 octobre 1870 ne fit donc guère qu'attribuer au gouverneur général le titre nouveau de gouverneur général civil ; la plupart de ses dispositions furent ou expressément abrogées ou considérées comme inexistantes ; mais ce décret était un pas de plus vers l'assimilation de l'Algérie à la France (3), son esprit subsista et l'on peut dire que « les décrets de rattachement de 1881 en sont issus en ligne directe » (4).

ordonne la promulgation. Mén. III, 8, note 1). Il fut bientôt remplacé par M. Aléxis Lambert : dans sa proclamation aux Algériens, celui-ci, *commissaire extraordinaire de la République en Algérie*, déclarait qu'il venait « sonner le glas des funérailles du gouvernement général ». Proclamation du 15 février 1871 (Voy. *Bulletin officiel du gouvernement général*, p. 357).

1. Voyez notamment circulaire (Tours), 19 novembre 1870. Mén. III, 8. Circulaire du commissaire extraordinaire, 3 décembre 1870. D. (Bordeaux), 30 décembre 1870 et le rapport du garde des sceaux.

2. Le préfet exerçait cette administration par l'entremise d'un général de brigade administrateur et considéré comme étant détaché de l'armée pour service spécial. D. (Bordeaux), 1^{er} janv. 1871. Mén. III, p. 11, art. 2. Voyez également les considérants de ce décret.

3. Comme consécration nécessaire de cette assimilation politique, deux décrets du 4 février 1871 (Bordeaux). (Mén. III), p. 13, répartirent les crédits qui composaient le budget de l'Algérie entre les différents ministères dont l'action devait s'exercer sur les départements algériens. Le budget de l'Algérie était donc supprimé. Voyez sur les motifs de ce décret, le rapport du ministre de la justice. Mén. III, p. 13, note 1. Ces décrets du 4 février 1871 furent d'ailleurs rapportés avant d'avoir été mis à exécution.

4. Rapport Ferry, 1892, *op. cit.*

Malheureusement les événements, qui se passaient en France, empêchèrent que cette assimilation se fît d'une façon progressive et rationnelle ; les nombreux décrets, rendus à la hâte par le gouvernement, ne pouvaient être mûrement étudiés et réfléchis (1) ; s'abrogeant et se contredisant les uns les autres, ils ne pouvaient produire de résultats efficaces et durables ; et, jusqu'à l'arrivée au pouvoir de M. Thiers, l'Algérie vécut dans un véritable état d'anarchie législative (2).

Les événements en Algérie rendirent encore la situation plus critique. Encouragés par nos revers en Europe et profitant de l'absence de troupes régulières, les indigènes se soulevèrent en janvier 1871, surexcités par « quelques nobles mécontents et par un sceptique ambitieux que le hasard de sa naissance avait rendu le chef effectif d'une grande congrégation religieuse musulmane » (3).

L'insurrection ayant pris des proportions très grandes, on sentit la nécessité de remettre le pays, du moins provisoirement, aux mains d'un chef militaire, et, craignant cependant d'éveiller la susceptibilité des Algériens,

1. C'est à cette époque que furent promulgués un certain nombre des décrets dont l'opportunité était douteuse et dont on ne comprit pas immédiatement toute l'importance : entre autres le décret (Tours) du 24 octobre 1870. (Mén. III, 228), dit « décret Crémieux » accordant aux indigènes israélites en masse la qualité de citoyens français et le décret du 24 octobre 1870. (Mén. III, 187), instituant en Algérie le jury criminel. Sur cette dernière réforme, voy. Fois-sin, *Essai sur l'histoire des juridictions criminelles en Algérie*, 1899.

2. C'est ainsi qu'on put voir un gouverneur général élu par les Algériens en même temps que le Gouvernement en nommait un autre. Voyez le rapport de la commission de l'Assemblée Nationale chargée d'examiner les décrets législatifs du gouvernement de la défense nationale.

3. Riun, *Histoire de l'insurrection de 1871 en Algérie*, 1891. Préface.

M. Thiers crut tout concilier en envoyant à Alger le *vice-amiral* comte de Gueydon, mais en lui donnant le titre de *gouverneur civil de l'Algérie* (1).

La centralisation fut rétablie entre les mains de celui-ci comme en 1860, car, après les abrogations partielles et les remaniements successifs qu'avait subis l'organisation du 24 octobre 1870, on peut dire que le vice-amiral de Gueydon tirait ses pouvoirs et ses attributions bien plus du décret de 1860 que de ceux de 1870 (2) ; mais, à la différence du gouverneur général de l'Algérie, le gouverneur général civil des trois départements algériens releva du ministre de l'intérieur et non plus de celui de la guerre ; c'était la conséquence nécessaire de l'établissement du régime civil.

L'amiral Gueydon fit surtout œuvre de pacificateur : il parvint à réprimer l'insurrection Kabyle (3) et sut habilement tirer parti de sa victoire sur les insurgés en leur imposant une contribution de 32 millions qui fut d'un grand secours pour la colonisation ; mais son œuvre administrative fut désordonnée et peu féconde (4).

1. APE, 29 mars 1871. Mén. III, p. 15, art. 1. L'article 2 institue à côté du gouverneur général un *directeur général des affaires civiles et financières*.

Comme conséquence du rétablissement du gouvernement général le D. du 6 mai 1871 rétablit le budget général de l'Algérie, mais le rattacha au ministère de l'intérieur et non plus au ministère de la guerre.

2. Voyez en ce sens, Ménerville III v^o *Administration générale*, et Charpentier, *op. cit.*, p. 46.

3. L'insurrection, d'abord générale, s'était réfugiée en Kabylie et s'y prolongea jusqu'en juin 1871.

4. Voy. en ce sens, Lucet, *La question algérienne en 1872*, rapportant une discussion entre M. Lucet, député de l'Algérie, et M. de Gueydon, gouverneur général, en présence de M. Thiers, président de la République, le 24 octobre 1872, dans laquelle M. Lucet repro-

Le général Chanzy lui succéda en 1873 avec le même titre et à peu près les mêmes pouvoirs, mais il réunit à nouveau dans ses mains le commandement des forces de terre et de mer et l'administration du pays (1) ; c'était un retour plus accentué encore qu'en 1871, au régime de centralisation de 1860, avec cette différence toujours que le gouverneur général correspond avec le Chef de l'Etat, par l'intermédiaire non plus du ministre de la guerre (2), mais du ministre de l'intérieur.

Parurent alors la Constitution de 1875 et le régime parlementaire nouveau qu'elle inaugura : les ministres seuls étaient responsables devant les Chambres, le Chef de l'Etat ne l'était plus que dans le cas de haute trahison (3). La Constitution algérienne, qui dérivait, nous l'avons vu, directement du décret de 1860 ne fut plus alors d'accord avec la Constitution métropolitaine.

Déjà après le 4 septembre, après que le pouvoir personnel eut fait place au système représentatif, le gouverneur général était devenu responsable, non plus seulement devant le chef de l'Etat, comme sous l'empire, mais également devant le ministre de l'intérieur, car ces deux derniers avaient à répondre l'un comme l'autre, de ses actes devant l'Assemblée Nationale. En 1875, après que la responsabilité ministérielle, dans le sens du gouverne-

cha au gouverneur certains faits de son administration. Voyez également, Henri de Senhaux. *La France et l'Algérie*, 1872.

1 D., 10 juin 1873, art. 1^{er}, Hugues I, p. 3, et rapport des ministres au Président de la République.

Le vice-amiral de Gueydon avait sous ses ordres le général commandant les forces de terre et de mer, mais celui-ci restait distinct de l'autorité gouvernementale (APE, 29 mars 1871, art. 1^{er}).

2 D. I., 10 décembre 1860, art. 7).

3. Loi du 25 février 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics, a. 6.

ment parlementaire, eût été établie, le gouverneur général de l'Algérie devint, *de fait*, responsable devant chacun des ministres : car le ministre de l'intérieur, désireux de dégager sa responsabilité devant le Parlement, pour toutes les affaires qui n'étaient pas de son ressort, consulta chacun des ministres compétents ; sa direction, qui embrassait tant de services, était d'ailleurs trop peu efficace, pour que le Parlement put avoir la volonté, en discutant les actes de l'administration algérienne, d'en faire peser sur lui toute la responsabilité ; et c'est ainsi que, peu à peu, la pratique assura à chaque ministère la direction des services algériens ressortissant de sa compétence (1). Le décret du 30 juin 1876 ne fit que consacrer cet état de choses (2).

Ce décret charge chacun des ministres compétents de présenter à la signature du chef de l'Etat les actes de haute administration et de gouvernement, dont la présentation et le contreseing avaient été réservés au ministre de la guerre d'abord (décret du 10 déc. 1860 art. 7, § 1^{er})

1. « Un ministre libéral, M. de Marcère, avait, *pour la commodité des affaires*, renoncé à son droit de contrôle général sur les intérêts de la colonie, posé le principe de la correspondance directe du gouverneur général avec tous les ministres, et laissé à chacun d'eux le soin de proposer à la signature du président de la République les actes de gouvernement et de haute administration..... » Ferry. Rapport au Sénat, 1892, *op. cité*, p. 492.

2. 2^e D. 30 juin 1876. Hugues, I, p. 7. Voyez Compte rendu du congrès de 1881, à Alger, de l'Association pour l'avancement des sciences, p. 50. D'autres voulurent voir dans ce décret un moyen de défense qu'employa le général Chanzy contre les « tentatives d'empiètement et même d'hostilité de la représentation algérienne » : désagrégeant l'ancienne centralisation au ministère de l'Intérieur il espérait que les assauts des députés et sénateurs se briseraient plus facilement s'ils étaient dirigés sur plusieurs ministères. Voy. dans ce sens Fleury-Ravarin. *La réorganisation administrative de l'Algérie*, 10 juin 1896.

et au ministre de l'intérieur ensuite (A. P. E. 29 mars 1871 art. 1^{er}, §^{er} (1)).

On a eu tort de présenter ce décret comme le commencement des *rattachements*. il consacra la dissémination du contrôle, il désagrégea l'ancienne centralisation au ministère de l'intérieur et établit entre chaque ministère et le gouvernement général une correspondance directe pour la solution des affaires ressortissant à chacun ; mais rien de plus : le gouverneur général gardait ses pouvoirs propres, le droit de décision restait à Alger (2).

Cependant si le décret de 1876 n'est pas, par lui-même, le début des *rattachements*, on ne peut nier qu'il annonce ceux-ci et leur ouvre la voie du gouvernement général ; il n'y aura ensuite qu'un pas à franchir, et le général Chanzy laissera à son successeur le terrain tout préparé pour commencer les études qui aboutiront aux décrets de 1881 (3).

1. Le germe de cette réforme se trouve dans l'art. 10 du D. 24 octobre 1870 qui décide que « le gouverneur général civil correspondant avec chaque ministre selon la nature des affaires ». Elle n'est d'ailleurs que l'extension aux travaux publics, aux finances, à l'agriculture et au commerce du régime appliqué aux services rattachés de 1848. Voy. en ce sens les considérants du décret de 1876

2. On en trouve une preuve dans le premier considérant du décret qui vise les articles 6 § 2 et 7 du décret du 10 décembre 1860. Voyez en ce sens L. Hamel. *De l'atteinte portée par les décrets de rattachement aux pouvoirs du gouverneur général*, 1866.

3. Déjà en 1875, le général Chanzy annonçait au Conseil supérieur : « une assimilation de l'Algérie à la Métropole, en tenant compte transitoirement des conditions exceptionnelles que crée ici la différence dans les origines et dans les coutumes des diverses populations qu'il s'agit de transformer et d'agréger, pour leur donner la physionomie unique d'une société unie par les mêmes intérêts, unie par les mêmes sentiments de sympathie réciproque et de patriotisme. » Général Chanzy, *Exposé de la situation de l'Algérie*, Discours au Conseil supérieur, 17 novembre 1875. Le décret du 23 septembre

M. Albert Grévy, vice-président de la Chambre, arriva à Alger en 1879, avec les mêmes pouvoirs que son prédécesseur (1). Il fut chargé des fonctions de gouverneur civil, à titre de mission temporaire (2). Mais si ses pouvoirs ne furent pas modifiés, si son titre resta le même, l'esprit qu'il prétendait apporter était tout nouveau (3). Pour la première fois on voyait en Algérie un gouverneur général vraiment civil, arrivant avec un programme conforme aux aspirations du pays et désireux d'étudier et de réaliser les réformes que celui-ci réclamait depuis vingt ans (4).

1875, qui applique, à l'Algérie, la loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux, est la principale manifestation de cette assimilation.

1. D. 15 mars 1879. Hugues, II, 239. La généralité des termes de ce décret est la meilleure preuve de l'étendue des pouvoirs de M. A Grévy, « on retrouvait, pour lui donner l'investiture, les formules les plus proconsulaires » (Ferry, rapport, 1892), et si M. Grévy n'eut pas lui-même le commandement supérieur des forces de terre et de mer, c'est qu'il ne remplit pas les « conditions voulues pour exercer un commandement militaire » (D. 13 juin 1873, art. 1^{er}).

2. Mission qui lui fut renouvelée six mois après (D. 15 septembre 1879. Hugues, II, 240). Le Général Chanzy, en 1873, avait été nommé gouverneur dans les mêmes formes.

3. « Le Gouvernement, dit-il dans sa proclamation, a pensé que l'heure était venue de donner aux revendications de l'Algérie une légitime satisfaction... C'est un homme de liberté que la République vous envoie. Le gouvernement général sera dans ma personne essentiellement civil. » *Proclamation aux Algériens*, 2 avril 1879. L'effet de ces paroles fut immense et donna aussitôt à M. Grévy une grande popularité en Algérie. Voy. Trolard, *L'Algérie et le gouvernement civil*, 1881.

4. « Depuis votre dernière réunion, Messieurs, une transformation, dont le caractère ne vous a point échappé, s'est opéré dans le régime administratif et politique de l'Algérie. Le gouvernement général et le commandement étaient confondus... on peut dire, en écartant les fictions, que le commandement administrait en réalité l'Algérie

Les revendications en effet avaient continué à se manifester après 1870, et elles furent d'autant plus énergiques que les Algériens pouvaient maintenant les faire entendre par l'organe de leurs représentants à l'Assemblée Nationale. Mais, tandis que sous l'empire, les Algériens étaient à peu près unanimes à réclamer l'assimilation immédiate et complète, parce qu'ils y voyaient le retour au droit commun, la suppression d'un régime d'exception sous lequel ils ployaient à contre cœur, après 1870 et à mesure qu'ils avançaient, repoussant une assimilation absolue (1) ils ne veulent plus qu'une assimilation politique et demandent certaines institutions autonomes comme étant plus propres à connaître et à satisfaire les besoins du pays (2).

Les uns voudraient à Alger un ministère spécial dont ne seraient distraits que les services rattachés de 1848 (3) ; les autres une assemblée coloniale élue, sorte de parlement local, secondant le gouverneur civil et décidant d'une manière souveraine de toutes les questions intéressant spécialement l'Algérie (4).

toute entière... Le Gouvernement de la République a pensé que l'heure était venue d'y substituer une administration civile. » Discours de M. A. Grévy au Conseil supérieur, 9 décembre 1879.

1. Henri Bonnin Mozerol. *Aux Algériens*, contre l'assimilation de l'Algérie à la France, 1870. *L'Algérie assimilée*, étude par un chef de bureau arabe, 1871. P. Fawtier. *L'autonomie algérienne et la République fédérale*, 4^{er} mai 1871. Leblanc de Prébois. *Bilan du régime civil de l'Algérie*, 1871.

2. Voyez cependant : René de Sémallé. *Projet d'organisation de l'Algérie*, avril 1881, projet d'assimilation progressive.

3. Alb. Lavigne. *Questions algériennes*, 1871. *Projet de constitution algérienne* par un colon, 20 mars 1870. Jules Vinet, *Projet de loi organique de l'Algérie*, 1870.

4. *Projet de constitution algérienne* par un colon, 1870, *op. cit.* Jules Vinet, *op. cit.*, 1870. Juillet Saint-Lager. *France et Algérie*, 1871.

Mais tous sont unanimes à réclamer l'établissement d'institutions civiles et l'envoi d'un gouverneur civil. Le général Chanzy avait essayé déjà de leur donner satisfaction sur le premier point (1). M. Grévy, réalisant le second vœu, promet de continuer l'œuvre de son prédécesseur (2). Fidèle à son programme il tenta d'introduire et d'appliquer en Algérie le régime civil; deux mesures surtout se détachent de son œuvre : la création de communes mixtes (3) et l'extension du territoire civil à toute l'étendue du Tell (4), et cette tentative, d'une importance considérable pour la colonisation, quoique hardie fut couronnée de succès. Enfin il entreprit immédiatement l'étude des réformes demandées, car c'était là sa véritable mission (5), cette étude aboutit aux décrets du 26 août 1881.

Fautier, *op. cit.*, 1871. [Ils demandent même que les Algériens soient réunis dans leurs comices, afin d'élire une Constituante qui voterait une Constitution algérienne.

1. Mais malgré ses efforts, il ne parvint pas à maintenir sa popularité, car les colons voyaient encore en lui un chef militaire.

2. Voyez sa proclamation aux Algériens (2 avril 1879) et son discours de Bône (29 septembre 1879).

3. Voy en 1880 les nombreux arrêtés de création de communes mixtes. Hugues, II, p. 101 et suiv.

4. A. G. G. 27 septembre 1880. Hugues, II, 85, et les circulaires qui précèdent cet arrêté.

5. « J'ai pris la ferme résolution... d'étudier avant d'agir, et de ne tenter aucune grande réforme avant d'avoir tout fait pour en assurer le succès ». Discours prononcé au banquet offert par la ville de Bône, le 29 septembre 1879, à l'occasion du concours régional agricole.

DEUXIÈME PARTIE

Les régimes contemporains

CHAPITRE PREMIER

LES RATTACHEMENTS

L'initiative à Alger, la décision à Paris, l'exécution à Alger, le contrôle à Paris.

GÉNÉRAL CHANZY, 1877.

Il existe encore en droit un Gouverneur général, c'est un beau nom et un grand souvenir.

JULES FERRY, 1892.

Le régime qui régnait en Algérie, en 1880, était donc un régime bâtard, dérivant de la centralisation de 1860 modifiée par les décrets intervenus après la chute de l'empire et dénaturée par l'introduction des institutions civiles. Le décret du 30 juin 1876 n'avait été qu'une ébauche, consacrant une pratique établie par la force des choses, et ne répondant qu'aux difficultés les plus urgentes, nombre d'affaires n'avaient pas été rattachées aux départements correspondants et ressortissaient encore au ministre de l'intérieur, malgré son incompétence à les

traiter. Enfin cette organisation était loin de fonctionner normalement, malgré les efforts de M. Grévy, malgré l'ascendant et le prestige que lui donnait son nom, des désaccords survinrent entre les ministres et le gouverneur général, et une guerre sourde en résulta, au grand préjudice du pays, entre les bureaux de Paris et ceux d'Alger (1). Le besoin d'une réorganisation (2) administrative et politique de l'Algérie se faisait de plus en plus sentir (3).

M. Grévy consacra les premiers temps de son administration à étudier les réformes nécessaires (4), mais il se trouva en présence de questions, qui, pour la plupart, échappaient à l'initiative du gouverneur général, et dans un rapport qu'il adressa au ministre de l'intérieur, le 3 novembre 1880, après avoir dépeint très nettement les diverses faces du problème, il demande la nomination d'une commission chargée de les résoudre (5). Celle-

1. Voy. discours de M. Letellier à la Chambre, 3 juillet 1882. Voyez également : Stanislas Lebourgeois, *La question du gouvernement général de l'Algérie*, 1895, p. 77.

2. D'une *organisation*, devrait-on dire, puisque les promesses d'une *charte algérienne*, faites par les Constitutions de 1848 (a. 9) et de 1852 (a. 27) n'avaient jamais été réalisées.

3. « L'organisation administrative et politique de l'Algérie repose sur une série d'actes, émanés pour la plupart du pouvoir exécutif, successivement édictés depuis la conquête au fur et à mesure que notre domination se développait et se consolidait, et dont l'ensemble aujourd'hui constitue une législation trop souvent confuse et arbitraire. » Rapport du gouverneur général du 3 novembre 1880.

4. « La première période de mon administration devait être nécessairement employée, tout en assurant le meilleur fonctionnement possible des institutions actuelles, à constater, à préciser leurs défauts, à étudier les réformes nécessaires, à préparer les projets destinés à les réaliser. » Discours de Bône, *op. cit.*

5. « Quelles sont exactement aujourd'hui les attributions respectives du gouverneur général et des ministres pour les services non

ci fut instituée « à l'effet d'étudier les modifications à apporter au fonctionnement du gouvernement général de l'Algérie » et fut placée sous la présidence du ministre de l'intérieur (1).

Des questions indiquées par M. Grévy dans son rapport, la Commission en retint deux, qui parurent à l'époque les plus importantes et dont la solution était urgente :

« Rechercher d'abord quels sont, parmi les services dont l'administration est aujourd'hui centralisée à Alger, ceux qui pourraient être placés sous l'autorité directe des ministres compétents, comme le sont déjà les services de la justice, des cultes et de l'instruction publique... »

« En second lieu, définir les attributions respectives des divers départements ministériels et du Gouvernement général, en ce qui touche les services dont le rattachement aurait été jugé impossible ou prématuré » (2).

rattachés ?.... Quelles sont au juste, notamment depuis le décret du 30 juin 1876, les attributions spéciales du ministre de l'Intérieur au regard du gouverneur général et des autres ministres pour toutes les affaires de l'Algérie ?... Le moment n'est-il pas venu de rattacher d'autres services (en dehors de ceux qui furent rattachés en 1848 et de la guerre et de la marine) au pouvoir central ?... Comment, par qui, selon les cas, dans quelles conditions doit avoir lieu, devant le Parlement, la discussion des affaires de l'Algérie... » Enfin l'organisation et le fonctionnement du gouvernement général au siège de l'administration centrale à Alger, le Conseil de gouvernement et le Conseil supérieur, leur composition, leurs attributions, ont été l'objet de vives discussions, « l'heure semble venue de résoudre les importantes questions qu'elles ont soulevées. » Rapport du gouverneur général au ministre de l'Intérieur, 3 novembre 1880, Hugues, II, p. 240.

1. Arrêté ministériel, 24 novembre 1880. Hugues, II, p. 242.

2. Discours du ministre de l'Intérieur, à la Commission, 26 nov. 1880.

Quant à la première question, un principe avait été formulé plusieurs fois par M. Grévy (1) *rattacher aux ministères correspondants les services qui sont en Algérie dans les mêmes conditions qu'en France, laisser, au contraire, exclusivement sous la direction du Gouvernement général, les services qui présentent un caractère local particulier*. Et quant à la seconde, le général Chanzy dès 1877 (2) demandait : « *l'initiative à Alger, la décision à Paris, l'exécution à Alger, le contrôle à Paris.* » Ce fut cette formule qui devint la devise du régime inauguré en 1881, dit *régime des rattachements*.

Une pareille organisation n'était pas nouvelle. Elle avait été ébauchée, dès 1850, par le général d'Hautpoul qui, précurseur du général Chanzy, proposait : « l'administration tout entière en Algérie, le contrôle tout entier à Paris » (3), et, devançant M. Grévy, demandait « la répartition de tous les services entre les divers ministères

1. « Les services qui ont leurs similaires en France, qui sont ici dans les mêmes conditions que dans la Métropole, qui n'intéressent pas la colonisation, peuvent être rattachés sans inconvénient. Mais ceux qui sont spéciaux à l'Algérie, qui n'ont pas en France leurs similaires, ou qui ne s'y trouvent pas dans les conditions analogues, ceux qui, pour préciser ma pensée par un mot, affectent essentiellement et directement l'œuvre capitale à poursuivre dans ce pays, l'intérêt supérieur de la colonisation, ceux-là ne doivent pas être rattachés. Pour ceux-là, l'heure n'est pas venue de prononcer sérieusement et prudemment les mots, si légèrement employés quelquefois, de droit commun et d'assimilation ». Discours de Bône, 29 septembre 1879. Formule que M. Grévy a souvent répétée : Voy. son discours au Conseil supérieur, 9 décembre 1879, et son rapport au ministre de l'Intérieur, 3 novembre 1880. C'était l'idée qu'avait émise déjà M. Béhic en 1869. V. *suprà*, p. 57 ; projet de loi organique, titre II, art. 4.

2. Discours au Conseil supérieur.

3. Général d'Hautpoul. *Du ministère de la guerre en 1850 et de l'Algérie en 1851*, op. cit. Voy. *suprà*, p. 35 et la note 2.

res, le gouverneur général servant d'intermédiaire à tous. » Un second publiciste, en 1871, avait encore précisé cette organisation, lorsque, condamnant une assimilation absolue et proclamant la nécessité, sur les lieux, d'un pouvoir spécial unique, il repoussait cependant « les institutions gouvernementales qui ne seraient pas en complète harmonie avec celles de la mère-patrie, qui par suite continueraient à faire de l'Algérie une colonie », et demandait à cet effet de ne plus confier l'Algérie exclusivement à tel ou tel ministre, mais de répartir les services entre les différents ministères (1).

Nous avons vu comment, après que les arrêtés de 1871 (2) eurent donné au ministre de l'intérieur les pouvoirs de transmission confiés en 1860 au ministre de la guerre, le décret de 1876 avait placé, comme en 1848, quatre nouveaux services sous la direction de leurs ministères compétents (3). Les rapporteurs du budget de l'Algérie à la Chambre des députés, choisis selon un usage constant parmi les députés algériens, s'attachèrent à mettre en lumière l'incapacité administrative du gouvernement général et la supériorité technique des bureaux de la métropole; « avec une persistance remarquable et un grand esprit de suite, ils lancèrent, déve-

1. *L'Algérie assimilée. Etude sur la constitution et la réorganisation de l'Algérie*, par un chef de bureau arabe, 1871, *op. cit.* Il demandait : 1^o l'unité d'administration ; 2^o l'établissement des institutions civiles ; 3^o l'assimilation politique de l'Algérie en ce qui concerne ses rapports avec la France.

2. APE 29 mars 1871, 6 mai 1871. Mén. III, p. 15. Voy. de même, D. 18 décembre 1874. Hugues, I, p. 250, qui rattache l'administration pénitentiaire au ministère de l'Intérieur.

3. D. I. 10 décembre 1860, a. 7, Mén. II, p. 4.

D. 30 juin 1876. Hugues, I, p. 7.

loppèrent, vulgarisèrent l'idée des « rattachements » (1).

Tel est l'état dans lequel la Commission de 1880 trouva le problème qui lui était soumis. Une interpellation, faite à la Chambre par M. Thomson, en hâta la solution (2). Cette interpellation qui portait sur l'affaire de Sidi-Okba, dégénéra bientôt en une interpellation générale sur toute l'administration de M. Grévy qui fut attaquée avec violence par les députés algériens. Un ordre du jour pur et simple, accepté par le gouvernement à défaut d'ordre du jour de confiance, quoique voté par 304 voix contre 130, impliquait un blâme contre les actes du gouvernement général, une réprobation contre l'administration centrale d'Alger.

Il était nécessaire de calmer les Chambres et l'opinion publique, la Commission de 1880 venait de conclure au régime des rattachements, tel que l'avaient proposé M. Grévy et le général Chanzy (3) ; on promulgua les décrets du 26 août 1881 qui en furent la réalisation.

1. Ferry, rapport de 1892. Nous n'avons pas dans cette étude à entrer dans les considérations de personnalités que purent précipiter la réforme de 1881, ni à vérifier le bien fondé des insinuations que M. Franck Chauveau, entre autres, porta devant le Sénat (séance du 25 mai 1893) : « Le système des rattachements... est le fruit complexe de passions, d'intérêts et d'idées multiples... C'est le triomphe et le dernier terme de la lutte des bureaux des ministères et de la représentation algérienne contre le gouverneur général », et contre lesquelles, d'ailleurs, M. Jacques, sénateur d'Oran, dans la séance suivante, protesta vivement au nom des représentants de l'Algérie.

2. Séance du 25 mars 1881. On attribua en partie à M. Thomson la paternité des dispositions des décrets de 1881 (Voy. discours de M. Letellier, député d'Alger, à la Chambre, 3 juillet 1882. *J. O.*, p. 765, col. 3). Voy. *l'interpellation Thomson et l'administration algérienne*, article paru dans la *Revue politique et littéraire* du 2 avril 1881.

3. La majorité des membres de cette Commission extraparlimentaire se composait de chefs de services, délégués des ministères

Ces décrets comprennent : d'abord un décret général de rattachement (1) qui place les services civils de l'Algérie sous l'autorité directe des ministres compétents (art. 1^{er}) (2), et sous le régime des lois, décrets, arrêtés, etc., qui les régissent en France, sauf les dérogations résultant de la législation spéciale (art. 2) ; puis une série de décrets spéciaux de la même date ou de dates postérieures, par lesquels chaque ministre autorise, par *délégation*, le gouverneur général à statuer sur différents objets de son département (3).

Le Décret général de rattachement règle, de plus, l'organisation administrative et les attributions du gouverneur. Celui-ci est l'intermédiaire entre les préfets et les généraux de division, et les ministres (art. 3) ; outre les attributions qui lui ont été confiées par les lois spéciales, il statue sur certains objets, par *délégation des ministres*

res, et de représentants de l'Algérie. Parmi ceux-ci, seul, M. Jacques s'opposa aux rattachements ; les chefs de services réclamèrent la centralisation de tous les services à Paris, vantant la supériorité de leurs organes techniques, l'inflexibilité de leur discipline, la forte constitution de leurs bureaux, opposées au relâchement des habitudes coloniales, ils voulaient tout voir, tout savoir, tout prévoir, tout résoudre. L'attitude du gouverneur général fut beaucoup moins intransigeante ; il demandait qu'on « laissât au gouverneur les services qui n'ont pas leurs similaires dans la Métropole, qui n'y fonctionnent pas dans les mêmes conditions, ou qui intéressent directement l'œuvre de la colonisation. »

2. Décret général de rattachement, 26 août 1881. Estoublon, p. 558 et suiv.

Il y a bien, dans cet art. 1^{er}, une liste limitative des services ainsi rattachés, mais les seuls services qui n'y sont pas compris sont les trois services non musulmans des cultes, de la justice et de l'instruction publique qui étaient déjà rattachés depuis 1848, et l'armée et la marine qui dépendirent, de tous temps, directement de leurs ministères respectifs.

3. Décrets spéciaux de délégation, 26 août 1881. Estoublon, p. 559 et suiv. :

(art. 4), mais, *dans tous les cas*, il relève de ceux-ci « qui peuvent annuler ou réformer ses actes » (art. 5).

Ainsi, le *service rattaché* est, par définition, celui qui se trouve « placé sous l'autorité directe du ministre compétent » (art. 1^{er}). C'est bien ce qu'avait voulu la Commission de 1880 : assimiler les institutions de l'Algérie à celles de la Métropole (1), et « mettre les services algériens entre les mains d'hommes compétents » ; « les rattachements n'ont pas d'autre but », disait-on (2).

Et l'on ajoutait : « La question des pouvoirs du gouverneur est indépendante de celle-ci », les rattachements ne sauraient en rien diminuer son autorité.

On a soutenu en effet, qu'en fait, les changements, que les décrets du 26 août 1881 ont introduit dans l'adminis-

1^o Ministre de l'intérieur et des cultes ; complété par D. 13 mai 1887 (Estoublon, p. 760) ;

2^o Ministre des finances, complété par D. 8 août 1890 (Estoublon, p. 903) ;

3^o Ministre de l'agriculture et du commerce, complété par D. 14 juin 1882 (Estoublon, p. 581) et 24 septembre 1886 (Estoublon, p. 706) ;

4^o Ministre des postes et télégraphes.

Puis D. 13 septembre 1881 (Estoublon, p. 562) ministre de la justice.

D. 19 mai 1882 (Estoublon, p. 578) ministre des travaux publics, complété par D. 21 mai 1883 (Estoublon, p. 615).

Un décret du 13 mai 1882 (Estoublon, p. 577) autorise les ministres à conférer au gouverneur général la faculté de disposer, par voie d'ordonnances de délégation, de tout ou partie des crédits ouverts au budget de leur département, et en exécution de cette autorisation, intervint une série d'arrêtés ministériels (Voy. Estoublon. *Code de l'Algérie annoté, op. cit.*)

1. Ainsi que M. Grévy en avait posé le principe dans son rapport du 3 novembre 1880 (V. *suprà*).

2. Discours au Congrès de l'Association française pour l'avancement des sciences, prononcé à Alger, par M. Clamagerau, membre de la Commission de 1880. Séance du 18 avril 1881. Tous les Algériens, présents à ce Congrès, adhérèrent à ce programme.

tration algérienne, se bornent à ceci : le Gouverneur statuera par délégation, au lieu de statuer en vertu de ses pouvoirs propres (1), et qu' « à cette seule différence de pure forme », le gouverneur général est resté investi de toutes ses anciennes attributions de 1860 (2).

Il semble pourtant que le régime de 1881 diffère profondément de celui de 1860 et qu'il y ait entre eux plus qu'une différence de pure forme. Le gouverneur général est bien maintenu, mais tout pouvoir propre, lui est, en principe, retiré ; il ne conserve que les attributions qui lui ont été conférées par les lois spéciales ; en toute autre matière, une délégation, donnée par décret, lui devient nécessaire pour statuer. Or, d'une part, parmi ces délégations partielles et successives, il devait inévitablement y avoir des omissions, et des pouvoirs devaient rester comme suspendus contre les ministères et le gouvernement général (3). D'un autre côté, le départ entre les services qui seraient rattachés à leurs ministères, et ceux qui devaient revenir au gouverneur, était fort difficile à établir : des services, ne fonctionnant pas comme en France ou présentant un caractère local particulier, pouvaient être, à tort, assimilés au service de la métropole

1. Maurice Block. *Dictionnaire de l'administration française*, 1885. Dans le même sens : proclamation de M. Tirman, 12 décembre 1881, Hugues, II, p. 247.

2. Voy. *Pandectes françaises*, répertoire de législation et de jurisprudence, v^o *Algérie*, p. 594, n^{os} 27 à 29, et Carpentier-Frèrejouan et Fuzier. *Répertoire du droit français*, p. 280, n^o 108 à 112.

3. Voy. Hamel. *De l'atteinte portée par les décrets de rattachement aux pouvoirs du gouverneur général*, 1886. L'auteur étudie un exemple regrettable de ces omissions de délégations, quant au pouvoir de déclarer l'utilité publique et de prononcer l'expropriation en dehors du service de la colonisation. De même : Dessoliers. *Organisation politique de l'Algérie*, 1894, p. 161.

et rattachés aux ministères(1); l'étendue des attributions du gouverneur dépendait évidemment de la façon dont serait faite cette répartition des services, et, en fait, par la parcimonie avec laquelle les ministres lui délèguèrent leurs pouvoirs, son autorité fut notablement restreinte, au préjudice incontestable des affaires algériennes (2). Le système des délégations modifiait donc profondément les pouvoirs du gouverneur, et l'on ne peut dire que celui-ci retrouva en 1881, les attributions qu'il avait possédées en 1860, pas même en 1879 (3).

1. C'est ainsi que la conception de la Commission de 1880, conforme au principe posé par M. Grévy, rappelait le rapport Béhic de 1869, mais que son application dans les décrets de 1881 la dénatura et fut la réalisation du projet des *Cahiers algériens*.

2. Les exemples qu'on peut donner d'une pareille critique sont nombreux. Pour ne retenir que les principaux, on peut citer les services des travaux publics, des prisons, des forêts, de l'hydraulique agricole, des postes et télégraphes, qui furent assimilés à ceux de la Métropole et rattachés aux ministères, alors que, concourant tous directement aux progrès de la colonisation, ils demandaient, au contraire, à être placés sous un régime particulier et confiés à une autorité spécialement compétente des besoins du pays et se trouvant sur les lieux. C'est ainsi, par exemple, que le gouverneur, chargé de créer les centres agricoles, ne pouvait les alimenter en eau potable, parce que le service de l'hydraulique agricole était demeuré dans les attributions du ministre de l'agriculture. Tous les rapporteurs des budgets, tous les orateurs du Parlement firent cette critique au régime de 1881. Voyez notamment : Ferry, *Rapport au Sénat sur l'organisation du gouvernement général*, 27 octobre 1892. Pourquery de Boisserin, *Rapport au budget de 1894*, Chambre 1893, ann. n° 749. Fleury-Ravarin. *La réorganisation administrative de l'Algérie*, 1896, *op. cit.*, p. 21. *Le mal de l'Algérie*, par un vieil Algérien, juin 1894. Dessoliers. *Organisation politique de l'Algérie*, 1894, *op. cit.*, p. 174. Schwarz. *Le mal de l'Algérie*, mars 1895.

3. M. Ferry, dans son rapport au Sénat en 1892, fera le tableau saisissant de l'antithèse existant entre l'ancien gouvernement de l'Algérie « façon de vice-royauté à la fois civile et militaire » et celui de 1881 « dispersé et tiraillé, un beau nom et un grand souvenir ».

Mais, en outre, tandis qu'un gouverneur général, ayant les pouvoirs propres, égaux à ceux des Ministres, et relevant presque exclusivement du Chef de l'Etat, pouvait se comprendre à une époque où le Chef de l'Etat concentrait entre ses mains toute la puissance exécutive et se prétendait seul responsable, sous un régime parlementaire, une pareille situation constituant une anomalie, le gouverneur général devait forcément devenir le subordonné des ministres responsables devant le Parlement, puisqu'il n'est plus que leur *délégué*. (1). Et c'est ainsi qu'après 1881, le gouverneur général n'eut plus de pouvoir propre, il n'agit que comme délégué des ministres qui pouvaient annuler et réformer toutes ses décisions, même prises dans l'exercice de délégations déjà si insuffisamment consenties (2).

C'est en cela surtout que la conception du régime des rattachements était défectueuse : on voulait « rattacher

1. La formule, *par délégation*, marque bien par elle-même le caractère de subordination. Elle fut d'ailleurs, à dessein, substituée à celle qui avait été proposée : le gouverneur général statuera *sous l'autorité* des ministres (2^e sous-commission, séance du 18 mars 1881). C'est plus clair et l'on ne s'y trompe pas : celui qui délègue peut retirer, modifier, amoindrir sa délégation.

2. L'impuissance du gouverneur fut encore accrue par le décret du 26 novembre 1881 qui, après la démission de M. Grévy, retira à M. Tirman le pouvoir militaire, en faisant du commandant du 19^e corps une autorité indépendante, sous les ordres de laquelle on plaçait à nouveau le territoire militaire (Hugues, II, p. 246). Ce décret « consacra le chaos des rattachements en créant deux gouvernements généraux » (Letellier, discours à la Chambre, 3 juillet 1882). Voyez de même, Dessoliers, *op. cit.*, 1894, p. 160. Peu de temps après d'ailleurs, le décret du 6 avril 1882, remplaça l'administration des territoires militaires sous l'autorité du gouverneur général, mais le général, commandant le 19^e corps, et le contre-amiral, commandant la marine en Algérie, restèrent indépendants de ce dernier.

les services civils en maintenant le poste de gouverneur » (1), et l'on ne vit pas que l'œuvre des décrets de 1881 était l'abolition même du gouverneur général, que l'action gouvernementale de celui-ci « était frappée de paralysie » (2), qu'il ne devait plus être qu'un grand préfet superposé aux trois préfets d'Alger, d'Oran et de Constantine ; si bien que M. Ferry pourra écrire en 1892 : « Il existe encore, en droit, un gouverneur général ; c'est un beau nom et un grand souvenir » (3).

La conception n'avait donc pas été heureuse. Mais, si l'on entre dans les détails de leur exécution, on reconnaît que

1. Clamageran, discours au congrès d'Alger (avril 1881), *op. cit.* Le rapport Béhic qui détachait du gouvernement général les services offrant un caractère plutôt général que local. pour les rattacher aux départements ministériels auxquels ils ressortissaient en France (projet de loi organique, titre II, art. 4), avait prévu, par contre les inconvénients de la formule du général Chanzy (V. *suprà*, page 58).

2. Dessoliers, discours à la Chambre, séance du 17 décembre 1884. De même, Dessoliers, *op. cit.*, 1894, p. 187 et la note.

3. Ferry, rapport de 1892, *op. cit.*

L'article 3, qui fait du gouverneur général l'intermédiaire nécessaire entre les préfets et les ministres, était bien vain, puisque le ministre n'était pas obligé de consulter le gouverneur sur la décision que celui-ci transmettait. On songea même, en 1881, à refuser au gouverneur cette attribution, et c'est devant cette prétention, que M. Clamageran, conseiller d'Etat et membre de la Commission, s'écria : « Mais supprimez le gouverneur général, c'est plus simple » (Rapporté par M. Cambon. Discours à la Chambre, 10 novembre 1896). S'il est peu probable que les *décrets de rattachement* furent inspirés pour le désir de restreindre les pouvoirs du gouverneur, tandis que les *décrets de délégation* auraient été une sorte de revirement dans l'opinion du gouvernement français, puisque tous ces décrets ont été élaborés en même temps et furent promulgués le même jour, il est juste, par contre, de dire avec M. Ferry que « les décrets de 1881 sont un modèle de *donner et retenir* » et qu'on ne peut imaginer « sous des formes plus douces, plus courtoises, plus engageantes, un pouvoir mieux décapité ».

les décrets de 1881 ont été plus fâcheux encore dans l'application qui en a été faite, que dans la conception dont ils ont procédé (1).

Dans les *services rattachés*, l'autorité du gouverneur général fut nulle : il ignora ce qu'il y passait (2).

Dans les *services délégués*, alors que sur plusieurs points les délégations consenties au gouverneur général étaient importantes et comprenaient même la totalité des attributions ministérielles, beaucoup d'entre elles furent progressivement affaiblies « par la tendance, à la vérité naturelle, qui poussaient les bureaux des ministères, à vouloir gérer les affaires de l'Algérie comme celles de la métropole » (3).

Le gouverneur général fut constamment paralysé, gêné, contrecarré, même pour les affaires qu'on lui avait nominativement confiées. Il en résulta de nombreuses et fâcheuses conséquences : des conflits incessants entre les ministres et le gouverneur surgirent (4) qui affaiblirent l'au-

1. Voyez dans ce sens, Dessoliers, *op. cit.*, 1894, pp. 162 et 174.

2. Il suffit de rappeler l'absence de tout pouvoir du gouverneur dans le service des forêts, s'étendant à son impossibilité de déplacer un garde champêtre, et les difficultés quasi-diplomatiques qu'il eut avec le parquet général d'Alger.

3. Pourquery de Boisserin. Rapp. au budget de 1894, *op. cit.*, p. 749, et rapport au budget de 1895. Chambre, 1894, ann. n° 906.

En 1881 on laissa subsister *le bureau de l'Algérie* à l'intérieur, comme, dix années auparavant, on avait maintenu *le bureau des affaires algériennes* à la guerre ; « singulière anomalie qui prouve que ceux-là mêmes qui ont voulu les rattachements, n'ont pas osé les pratiquer sincèrement. » Fleury-Ravarin, *op. cit.*, juin 1896. Certains ministres reprirent, par de simples lettres, les attributions qui avaient été déléguées au gouverneur général en 1881 (rapporté par M. Cambon à la Commission sénatoriale de 1891, *op. cit.*, p. 183. Cette déposition fournit de nombreux exemples de la rapacité des départements ministériels). Voy. de même. Dessoliers, *op. cit.*, 1894, p. 175.

4. En dehors des ministères spéciaux comme les affaires étran-

torité et le prestige de celui-ci tant à l'égard des fonctionnaires et des préfets, que vis-vis des indigènes (1) ; les affaires se traitent dans les bureaux de Paris, l'intervention des politiciens locaux fut plus sollicitée et l'influence des dépêches devint prépondérante ; le gouverneur général ne put résister, il dut pactiser et venir à Paris presser une affaire qui trainait, défendre son administration, éclairer tel ou tel ministre que les fluctuations politiques avaient conduit au pouvoir (2). Mais surtout, les bureaux métropolitains n'ayant aucune expérience du pays, aucune connaissance de ces besoins, ce fut l'arrêt complet de nombreuses réformes intéressant l'Algérie (3) : on s'occupait d'elle partout, mais partout elle était reléguée au second plan ; toute unité de vues, toute convergence d'efforts disparurent (4), le droit de décision fut éparpillée à Paris entre les mains de neuf dépar-

gères, la guerre et la marine, ou des grands ministères qui se déchargeaient d'une partie de leurs attributions sur l'administration locale, comme les finances et l'intérieur, les autres furent, soit en conflit à l'état chronique avec le gouvernement général, comme l'agriculture et le commerce (postes et télégraphes), soit en conflit au sujet des nominations de personnel comme la justice et l'instruction publique. Voy. Fleury-Ravarin. *La réorganisation administrative de l'Algérie*, juin 1896, *op. cit.*, p. 541 et suiv.

1. Pourquery de Boisserin, rapport au budget de 1895, *op. cit.*, pp. 4 et 5.

2. « Les rattachements ont condamné le gouverneur à être aussi souvent — sinon plus — à Paris qu'à Alger, déplorable absentéisme que le grand public ne comprend pas et qui produit, là bas, le plus fâcheux effet ». Fleury-Ravarin, *op. cit.*, juin 1896.

3. On peut citer les réformes intéressant : l'usure, la sécurité publique, les travaux publics et la main-d'œuvre pénitentiaire, le code forestier, les services postaux maritimes, etc.

4. Voy, Burdeau, rapport au budget de 1892. Chambre, 1891, annexes, p. 2298 ; Chaudey, rapport au budget de 1897. Chambre, 1896, ann. n° 2037, p. 2.

tements soumis aux influences politiques (1), et la responsabilité de même fut divisée entre tous les ministres, qui étaient dans l'impossibilité de faire une synthèse des questions algériennes et d'assurer une responsabilité entière (2).

Ainsi, alors que M. Clamageran, comme l'avait indiqué le général d'Hautpoul en 1850 (3), prétendait maintenir le gouverneur général dans l'intégrité de ses attributions, on vit, après les décrets de 1881, un gouvernement dispersé et tiraillé entre des bureaux tout puissants, se partageant, à Paris, non seulement le haut gouvernement comme en 1858, mais encore la haute administration, — et un gouverneur général annihilé, sans pouvoir de décision propre, n'ayant même pas d'autorité sur les fonctionnaires Algériens, soumis aux influences locales représentées par les corps élus, (4) « décor inutile autant que coûteux » (5). Le système d'un rattachement intégral de tous les services algériens aux départements ministériels respectif et de la suppression du gouvernement général eut été plus logique que celui des rattachements de 1881, qui réunissait les inconvénients des deux modes

1. Le budget de l'Algérie fut de même éparpillé entre les ministères ; « l'obscurité se fit et l'on ne sut plus ce que coûtait ni surtout ce que rapportait l'Algérie » (Cambon, déposition devant la Commission de 1891).

2. Voy. Ribot, président du Conseil, discours à la Chambre, 7 février 1893. *J. O.*, p. 448.

3. Car il demandait à Alger un gouvernement puissant et centralisateur.

4. On a reproché à M. Tirman de se plier trop aux exigences des représentants algériens, mais qu'aurait-il pu faire pour résister ?

5. Ferry, rapport de 1892. « Le gouverneur général représente et ne gouverne pas » (Leroy-Beaulieu).

d'administrer l'Algérie, soit d'Alger, soit de Paris, sans en donner les avantages.

On protesta, dès l'époque, contre l'établissement d'un régime dont on prévoyait les résultats néfastes (1); ceux-ci ne tardèrent pas à soulever des critiques, tant aux Chambres que dans la presse (2), qui allèrent sans cesse grandissant comme un tollé général contre un pareil régime et contre ceux qui étaient chargés de l'appliquer (3).

Les rattachements ne contentèrent personne: ni les assimilateurs, parce qu'ils paraissaient donner délégation au gouverneur général sur tous les pouvoirs et en faire une puissance autonome, ni les autonomistes, parce qu'en fait, le gouverneur général n'avait pas de pouvoir

1. Un grand nombre de conseils municipaux, Alger, Oran, Mostaganem, Saint-Denis-du Sig, Sidi-bel-Abbès, Tiaret, Perrégaux, Arzew, Bordj-Ménaïel, Nemours, Orléansville, etc., protestèrent avec ardeur. Il semble que Constantine, seul, fut plutôt favorable.

Le Conseil général d'Alger, sur la proposition de M. Letellier, émit, à l'unanimité, le vœu que « tous les services administratifs de la colonie soient maintenus entre les mains du gouverneur général ».

Sur rapport de M. Bourlier, le Conseil supérieur demandait que le gouverneur général fut maintenu avec toutes les attributions actuelles, qu'il fût responsable devant les Chambres, que le budget de l'Algérie formât un budget à part, et enfin que, pour les affaires spéciales aux services antérieurement rattachés, le gouverneur général fût appelé à intervenir dans une mesure à déterminer (séance du 23 décembre 1880).

A Paris, MM. Jacques, sénateur, et Etienne, député, refusaient de s'associer à la campagne poursuivie en faveur des rattachements.

2. A l'occasion de la discussion de la proposition de loi présentée par M. Letellier, en vue de créer une commission parlementaire de 22 membres, on vit déjà se produire des désaccords entre les représentants de l'Algérie sur le régime à donner à la colonie, et tandis que les uns (MM. Thomson et Treille) restaient partisans des rattachements, les autres (MM. Letellier et Etienne) les attaquèrent vivement. Chambre, séance du 3 juillet 1882, *J. O.*, p. 765.

3. Voy. Leroy-Beaulieu, *L'Algérie et la Tunisie*, édition de 1887.

propre ; leur suppression qui fut décidée en 1891, lors de l'*enquête sénatoriale des dix-huit*, fut la réalisation des vœux unanimes des conseils élus de l'Algérie et des algériens eux-mêmes.

Il convient cependant, en présence de critiques si nombreuses et de condamnations si sévères, de reconnaître que l'idée première qui guida les inspireurs des décrets de 1881, n'étaient pas dénuée de tout fondement (1). Il fallait en 1875, nous l'avons vu, intéresser chaque ministre à la marche régulière des affaires algériennes : le décret de rattachement de 1881 ne fit, à ce point de vue, qu'étendre la réforme d'assimilation inaugurée par le décret de 1876. Mais en même temps, il fallait que toutes ces forces administratives, mises en action par les ministres, fussent réunies, comme en un seul faisceau, par le gouverneur général, qui les aurait coordonnées en vue d'un résultat commun : le développement du pays ; c'est bien ce qu'avaient voulu les promoteurs du régime de 1881 (2), mais c'est là ce que ne firent pas les décrets de délégation, trop insuffisants pour permettre au gouverneur d'agir utilement au profit de la colonisation, c'est là surtout ce que ne firent pas, dans

1. Voy. Charpentier, *Précis de législation algérienne et tunisienne*, 1899, p. 448 ; *L'Algérie en 1885*, Anonyme, 1885.

Le régime de 1881 se défend d'ailleurs lui-même, par ce fait que M. Tirman, chargé de l'appliquer, fut, de tous les gouverneurs de l'Algérie, celui qui se maintint à Alger le plus longtemps (1881-1891).

2. Le général d'Hautpoul écrivait en 1850 : « Rattacher chaque service au ministère compétent, c'est assimiler ; admettre le gouverneur général comme intermédiaire obligé entre chaque service et le département ministériel dont il dépend, c'est maintenir l'unité, l'autorité » (*Rapport et projet de loi sur l'organisation des pouvoirs publics en Algérie*, 1850, *op. cit.*). La commission de 1880 voulut faire de même ; son œuvre de 1881 aboutit à des résultats tout différents.

la pratique, les bureaux métropolitains, qui conservèrent jalousement toutes leurs attributions et enlevèrent au gouverneur général tout moyen d'action.

Peut-être que le régime des rattachements, avec une délégation plus large, avec des ministres égoïstes et tyranniques (si de pareilles conditions, toutefois, sont réalisables), eût été le vrai pour l'Algérie, sans aller jusqu'aux décrets de 1896 et 1898 (1).

Il faut, d'ailleurs, juger avec impartialité les résultats obtenus à cette époque, convenir de la somme immense de progrès réalisés en tous sens et rendre hommage à ceux qui y ont coopéré. Depuis 1872, les quatre hommes, qui gouvernèrent l'Algérie jusqu'en 1890, poursuivirent tous l'exécution d'un programme commun, procédant d'une pensée unique : introduire le régime civil et assurer partout le triomphe de ses institutions (2) : l'Algérie

1. Voyez en ce sens la déposition de M. Tirman à la Commission sénatoriale de 1891, *op. cit.*, p. 248. M. Tirman, qui appliqua presque intégralement le régime des rattachements, avait seulement demandé pour lui « l'universalité des pouvoirs délégués par les ministres » ; le gouvernement la lui refusa. Nous retrouverons plus loin ce projet.

2. « On vit, à la suite de l'insurrection, l'amiral de Gueydon mettre, par le séquestre, à la disposition de la France les terres dont la colonisation avait besoin. On vit le général Chanzy entreprendre avec passion — peut-être même avec trop de passion, du moins on le lui a reproché — la création de nouveaux centres et étendre la colonisation. On vit M. Albert Grévy doubler en quelque sorte, d'un trait de plume, le territoire civil. On vit enfin M. Tirman développer, autant que les faibles moyens, dont il disposait, le lui permettaient, les travaux publics et les institutions municipales... L'œuvre de ces vingt années d'administration était très vivement critiquée ; elle l'était beaucoup trop. » Cambon, discours au Sénat, 30 mai 1893, *J. O.*, p. 711, col. 3.

Dans le même sens, Pauliat, rapport au budget de 1891 ; Chatrieux, *Etudes algériennes*, 1893.

doit leur rester reconnaissante d'avoir émis un pareil programme, de l'avoir appliqué et d'avoir su obtenir les résultats qui couronnèrent leur œuvre (1).

1. Voy. la fin du discours prononcé par M. Tirman, à l'ouverture de la session du Conseil supérieur (15 novembre 1886), Hugues, III, p. 211.

CHAPITRE II

LA RÉACTION AUTONOMISTE

Donner au Gouverneur des *pouvoirs forts*.

CAMBON (Discours à la Chambre 1896).

De même que l'interpellation Thomson, en 1881, avait hâté la promulgation des décrets de rattachements, de même une interpellation de M. Dide au Sénat, en 1891, remit à l'étude la question de l'organisation de l'Algérie (1). Comme la première celle-ci dégénéra en une interpellation générale sur les actes du gouverneur (2),

1. Ces deux faits, rapprochés avec intention, prouvent combien peu les questions algériennes préoccupent les pouvoirs publics tant qu'ils ne se trouvent pas dans l'obligation absolue de les résoudre.

2. Séances des 26, 27 février, 2 et 6 mars 1891, *J. O., déb. parlementaires*, pp. 93 et suiv. L'interpellation Dide, sur la situation de l'Algérie, avait été provoquée par les scandales des mairies de Milianah et d'Aumale; on voulut y voir les conséquences d'une organisation administrative et d'agissements politiques et on les reprocha au gouverneur. Ce fut à cette occasion que M. Pauliat, sénateur, prononça ce réquisitoire resté célèbre, d'une virulence si acerbe et si personnelle, contre M. Tirman qu'il traita de « proconsul Verrès », lui reprochant son administration sur les indigènes (M. Pauliat fut de ceux qui partagèrent, en 1892 encore, l'utopie de vouloir faire dans une colonie française, non de la politique française, mais de la politique arabe), le faisant responsable des désor-

et fut clôturée par trois ordres du jour, conçus dans des esprits différents, mais demandant, tous trois, la nomination d'une commission d'enquête (séance du 6 mars 1891) (1).

Cette commission fut constituée sous le nom de *Commission d'étude des questions algériennes* et placée sous la présidence de M. Jules Ferry (2). Composée de 18 membres pris parmi les sénateurs (3), elle entreprit, en mai 1891, un voyage en Algérie au cours duquel elle recueillit les dépositions des corps élus et des notables du pays (4) ; puis, à son retour, prit l'avis des hommes les plus compétents (5). Ses membres se partagèrent l'étude des différentes questions qu'elle avait à envisager ;

dres administratifs et des insuccès de la colonisation, et demandant un « rattachement plus étroit » et une « surveillance plus sévère ». Voyez, comme preuve de la violence de ce discours, l'impression générale qu'en traduit un publiciste à l'issue de la séance, journal *le Siècle*, 5 mars 1891.

1. *J. O., déb. parlam.*, p. 162.

2. M. Ferry fut remplacé, à sa mort, par M. Constans et le rapport remarquable qu'il avait écrit sur l'*organisation et les attributions du gouvernement général* fut soutenu, devant le Sénat, par M. Franck-Chauveau (séance du 25 mai 1893).

3. Elle est ordinairement désignée sous le nom de *Commission sénatoriale des XVIII*, que M. Benoist nomma plaisamment les « touristes réformateurs » (*Enquête algérienne*, 1892, p. 2).

4. Voyez ces dépositions dans : Pensa, *L'Algérie*, voyage de la commission sénatoriale, 1894. Voy. également Prax Victoriano, *A MM. les membres de la Commission d'étude sénatoriale*, fév. 1892 ; Cellerin, *A la Commission d'étude des questions algériennes*, 1891.

M. Cambon (discours au Conseil supérieur, 28 janvier 1893) rapporte que quelques assemblées locales se refusèrent à répondre à l'appel de la Commission. Dans le même sens, voyez Franck-Chauveau, discours au Sénat, 25 mai 1893 (*J. O., déb. parlam.*, p. 671, col. 1).

5. Notamment MM. Léon Béquet, Sabatier, Franck-Chauveau, Zeys, Flandin, Leroy-Beaulieu, colonel Fallet, Cambon, Tirman, Mohamed-ben-Rahâal, Ben-Larbey.

M. Ferry se chargea de la plus importante et la plus difficile et fit son *rapport sur l'organisation et les attributions du gouvernement général* (1).

Ce rapport qui fut le couronnement et la dernière manifestation d'une vie entière consacrée avec tant de courage et de persévérance à l'expansion coloniale de la France, est, pour l'Algérie, un monument comparable au rapport de M. Béhic en 1869 : conçu dans le même esprit de centralisation libérale des pouvoirs à Alger, quoique avec de profondes différences dans ses applications, le rapport de M. Ferry fut, comme celui de M. Béhic, le précurseur, mais plus direct, des réformes de 1896 et 1898.

Après avoir tracé un tableau de l'Algérie avec un choix d'expressions et une couleur locale remarquables, après avoir montré les inconvénients et dévoilé les résultats malheureusement trop vrais, du régime des ratta-

1. Ce rapport fut déposé sur le bureau du Sénat le 27 octobre 1892 (Sénat, 1892, ann. n° 8, pp. 491 et s.).

Voici d'ailleurs la liste des différents rapports de la Commission des XVIII :

1^o *Instruction primaire des indigènes*, M. Combes, 18 mai 1892 ;

2^o *Organisation et attributions du gouvernement général de l'Algérie*, M. Jules Ferry, 27 octobre 1892 ;

3^o *Régime fiscal de l'Algérie*, M. Clamageran, 1^{er} décembre 1892, adopté le 24 janvier 1894 ;

4^o *Régime forestier de l'Algérie*, M. Jules Guichard, 3 février 1893 ;

5^o *Régime de la propriété foncière en Algérie*, M. Franck-Chauveau, 29 mars 1893, adopté le 16 février 1894 ;

6^o *Officiers ministériels*, M. Jean Dupuy, 9 juin 1893, adoption des conclusions de la Commission tendant au renvoi au Gouvernement, 6 novembre 1894 ;

7^o *Enseignement supérieur des musulmans*, M. Combes, 2 février 1894, adopté 19 juin 1894 ;

8^o *Justice française et musulmane*, M. Alex. Isaac, 28 février 1895, et rapport supplémentaire 15 mars 1898.

9^o *Colonisation*, M. Emile Labiche, 4 février 1896, adopté le 27 mars 1897.

chements (1), M. Ferry propose de rétablir à Alger un gouverneur général, non plus asservi et mis en tutelle, mais fortifié et possédant des pouvoirs propres : Le gouvernement et la haute administration sont centralisés à Alger sous son autorité (2). Tous les services civils de l'Algérie sont placés sous la direction du gouverneur général à l'exception des services non musulmans de la justice, des cultes et de l'instruction publique qui demeurent sous l'autorité des ministres compétents (3) ; mais ceux-ci mêmes sont tenus, pour toutes les nominations émanant d'eux, de prendre l'avis du gouverneur général (4), et ce dernier ne rend compte de ces actes qu'au ministre de l'intérieur, qui peut, selon les cas, les annuler ou les réformer (5).

Les conclusions de ce rapport furent discutées; au Sé-

1. M. Ferry eut d'autant plus de mérite à le faire que c'était de sa part presque un aveu, puisqu'il était président du Conseil lors de la promulgation des décrets d'août 1881. « Je crois, dit-il en 1892, qu'éclairés par l'expérience et mieux informés que nous ne l'étions alors des choses d'Algérie, plus d'un des ministres qui signèrent ces décrets ne se soucieraient pas, à cette heure, de les défendre. »

2. Art. 2 du projet Ferry, reproduit par l'art. 2 du D. 31 décembre 1896.

3. Art. 3, § 1, du projet Ferry, reproduit par l'art. 5, § 1, du D. 31 décembre 1896.

4. Art. 3, § 2, du projet Ferry, reproduit presque intégralement dans les art. 3, 5 § 3 et 6 § 2 du D. du 31 décembre 1896.

Le projet Ferry, visant des difficultés de fait qui s'étaient produites sous le régime des rattachements, ajoute : « Le procureur général près la Cour d'Alger adresse, chaque mois, un rapport au gouverneur général et lui remet le double des rapports généraux adressés au garde des sceaux » (art. 3, § 3).

5. Art. 4 du projet Ferry. Avec le décret de 1896, le gouverneur général ne devra, également, rendre compte de ses actes qu'au ministre de l'intérieur, mais il n'y est pas dit que celui-ci puisse les annuler ou les réformer.

nat, en mai 1893 (1), et les nombreux orateurs qui prirent la parole furent unanimes à demander qu'on augmentât les attributions du gouverneur (2) et qu'on lui conférât des pouvoirs propres (3). Un ordre du jour, ratifiant les conclusions du rapport Ferry, fut voté ainsi conçu :

« *Le Sénat, constatant l'accord du gouvernement et de la commission sur la nécessité de rapporter les décrets de rattachements et de fortifier les pouvoirs du gouverneur général de l'Algérie, conformément aux conclusions du rapport et aux déclarations de la Commission, passe à l'ordre du jour* » (4).

Les travaux du Sénat, de 1891 à 1893, provoquèrent une renaissance des études algériennes. Les divers rapporteurs au budget firent, chacun à leur tour, la critique, du régime qui régnait depuis 1881 et demandèrent, tous, qu'on instituât en Algérie une autorité gouverne-

L'art. 5 du projet Ferry concerne la signature des décrets ; l'art. 6 les rapports extérieurs et ceux du gouverneur général avec l'autorité militaire ; l'art. 7, la nomination des fonctionnaires départementaux et communaux ; l'art. 8, le budget de l'Algérie.

1. Séances des 25, 26, 29 et 30 mai 1893.

2. Voyez déjà les dépositions de MM. Cambon, Franck-Chaudeau, Sabatier, etc. devant la Commission des XVIII. V. discours Cambon au Sénat, 30 mai 1893. V. Leroy-Beaulieu, *La situation et l'organisation de l'Algérie*, dans l'*Economiste français*, 27 mai et 10 juin 1893. V. avis du Conseil supérieur et rapport J. Perrieur sur le vœu déposé par M. Eug. Robe, 28 janvier 1893.

3. On repoussa même un amendement de M. Tirman qui proposait « l'universalité des pouvoirs délégués par les ministres », comme reprenant la théorie des rattachements. V. discours de MM. Tirman et Combes, séance du 25 mai 1893, et discours de M. Constans, séance du 30 mai 1893 (*J. O., déb. parlem.*, p. 713, col. 1).

4. Séance du 30 mai 1893, *J. O., déb. parlem.*, p. 715, col. 2.

mentale plus forte (1) ; chaque année, lors de la discussion du budget de l'Algérie, on portait à la tribune de la Chambre, les mêmes critiques et les mêmes demandes de réformes (2). Mais celles-ci restaient pendantes et l'Algérie, inquiète du sort qui lui était réservé, souffrait de la prolongation de cet état d'attente (3), qui fut encore aggravé par la crise agricole de 1893 et par des scandales administratifs (4).

Il fallut, cette fois encore, une interpellation à la Chambre pour amener les pouvoirs publics à s'occuper des réformes demandées ; elle fut adressée par M. Fleury-

1. Voyez le rapport de M. Burdeau pour le budget de 1892, qui, examinant, dans une étude approfondie, la situation de l'Algérie, montrait que les dépenses faites avaient été fructueuses, que les besoins du pays étaient incontestables, et concluait qu'il fallait à l'Algérie des ressources nouvelles pour assurer son développement économique. Chambre, 1891, *annexe* n° 1647, p. 2271.

Rapport de M. Jonnart pour le budget de 1893, Chambre, 1892, *ann.* n° 2315, p. 1822. V. Burdeau, *L'Algérie en 1891*, 1892.

Rapport de M. Pourquery de Boisserin pour le budget de 1894, Chambre, 1893, *ann.* n° 749.

Rapport du même pour le budget de 1895, Chambre. 1894, *ann.* n° 906.

Voyez Pastoureau-Labesse, *Le problème algérien*, 1891 ; Garot, *De l'assimilation des institutions de l'Algérie avec celles de la Métropole* (discours de rentrée à la Cour d'Alger), 1894 ; Cellerin, *op. cit.*, 1891 ; Prax (Victoriano), *op. cit.*, 1891 ; Trémaux-Demouchy, *Procédés de l'administration algérienne et leurs déplorables conséquences*, 1894.

Le décret du 21 août 1891 avait déjà donné, au gouverneur de l'Indo Chine, des prérogatives étendues, à l'occasion de la nomination de M. de Lanessan à ce poste.

2. Voyez Gérente, discours au Sénat, lors de la discussion du budget de 1896, séance du 6 avril 1895.

3. Voy. Stanislas Lebourgeois, *La question du gouvernement général de l'Algérie*, 1895, p. 97 et pp. 109 et suiv. ; Dessoliers, *op. cit.*, 1894, pp. 149 et suiv. et p. 184.

4. Dont les révélations troublèrent profondément l'opinion en 1895 et portèrent un discrédit moral sur l'Algérie. V. la discussion du budget au Sénat (avril 1895) et à la Chambre.

Ravarin (novembre 1896) (1) et, comme les précédentes, occasionnée par l'affaire des phosphates de Tébessa, elle dégénéra en une interpellation générale sur l'organisation administrative de l'Algérie (2).

On proclama de nouveau qu'il importait qu'une même direction fut imprimée à tous les services de la colonie, puisqu'ils concouraient ensemble à un même objet, la prise de possession effective du pays par la colonisation, et, dans ce but, on demandait que des *pouvoirs forts* (3) fussent conférés au gouverneur général (4). L'ordre du jour suivant fut adopté :

1. Cette interpellation, demandée le 11 juillet 1895, déposée le 22 octobre 1895, renvoyée au 8 février 1896, puis au 23 mars, puis au 29 juin, ne fut discutée que le 7 novembre 1896.

2. « J'estime que cette question des phosphates appelle, après elle, une discussion d'un ordre beaucoup plus élevé et général. Par un fait particulier, vous avez pu juger des vices profonds de l'organisation administrative de l'Algérie. » Fleury-Ravarin, discours à la Chambre, 7 novembre 1896.

3. Cette locution, que nous avons déjà vue en 1868, devint, dès 1893, la formule facile et courante par laquelle on exprimait toutes les réformes nécessaires à l'Algérie. V. discours Cambon à la Chambre, 10 novembre 1896.

4. « Je crois que ce que demande M. Fleury-Ravarin, et ce que je demande moi-même, est une chose simple et qui ne paraît pas constituer une tyrannie trop lourde. Je demande que les attributions qui sont exercées à Paris sous le contrôle du ministre par des directeurs généraux, par des chefs de division et par des chefs de bureau, soient exercées à Alger par le gouverneur général. Je ne vois pas en quoi ces attributions pèseront plus lourdement et en quoi elles seront changées... » Cambon, disc. à la Chambre, 10 nov. 1896. Dès juin 1896, M. Fleury-Ravarin indiquait, dans un article de revue, les principes sur lesquels devait être organisée l'administration de l'Algérie :

« 1^o Unité de direction, par subordination, au gouverneur général, de tous les services ; 2^o Localisation à Alger du pouvoir directeur ; 3^o Attribution au gouverneur, du moins pour les affaires courantes, de pouvoirs propres ; 4^o Attribution au gouverneur d'un

« La Chambre approuvant les efforts faits depuis quelques années pour rétablir l'ordre dans l'administration algérienne, convaincue que le système des rattachements, édicté par les décrets du 26 août 1881, constitue un obstacle au bon fonctionnement des services publics en Algérie et à la réalisation des réformes, invite le gouvernement :

1° à rapporter immédiatement ces décrets et à réorganiser la haute administration de la colonie ;

2° à déposer sans retard un projet de loi tant pour constituer le contrôle de l'administration que pour régler la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur » (1).

Il complétait l'ordre du jour qu'avait voté le Sénat en 1893.

Devant ces deux ordres si impératifs du Parlement (2), le gouvernement se décida à entreprendre l'étude des réformes demandées (3). Elle aboutit au décret du 31 décembre 1896 qui proclamait autrement que par des protestations platoniques, les inconvénients du régime des rattachements (4) et consacrait enfin leur abrogation.

certain droit dans la nomination, l'avancement et la surveillance du personnel administratif, à quelque branche qu'il appartienne » (10 juin 1896). Et dans la suite de cet article, le 10 décembre 1896, M. Fleury-Ravarin dit que son interpellation avait pour but de reconstituer l'autorité du gouverneur général.

1. Séance du 10 novembre 1896. La dernière partie fut ajoutée sur la demande de M. Jonnart (*J. O.*, p. 1473).

2. Voyez le rapport, annexé au décret du 31 décembre 1896, rap-
pelant ces deux ordres du jour.

3. Voy. à ce sujet une question posée par M. Samary au ministre. Chambre, 11 décembre 1896.

4. Voyez le rapport du ministre de l'intérieur qui précède le décret.

Le décret de 1896 rétablit fortifiée l'autorité du gouverneur général et « *centralise le gouvernement et la haute administration à Alger sous son autorité* » (art. 1^{er} § 2) (1). Le gouverneur général représente le gouvernement de la République dans toute l'étendue du territoire algérien, il a le droit de présence sur tous les fonctionnaires civils et militaires (art. 3). Il est consulté sur la nomination de tous les hauts fonctionnaires (art. 3, § 2) imposant ainsi son autorité morale même dans les services qui échappent à sa direction immédiate. L'art. 4 règle ses pouvoirs de correspondance diplomatique (2) et de haute police, et détermine ses rapports avec l'autorité militaire : quant à ceux-ci les généraux de division, en ce qui concerne l'administration des territoires de commandement, sont placés sous la direction immédiate du gouverneur général ; le commandant le 19^e corps d'armée et le contre-amiral commandant la marine en Algérie relèvent directement des ministres de la guerre et de la marine : le gouverneur général agit de concert avec eux pour le maintien de la sûreté intérieure et de la défense de l'Algérie, mais *en cas de dissentiment*, le gouverneur en réfère au gouvernement et, en cas d'urgence, agit *par voie de réquisition*.

Les attributions du gouverneur général diffèrent suivant les services. Tous les services civils de l'Algérie sont placés sous sa direction : cependant on laisse rattachés

1. Voyez de même, art. 1^{er} du D. I. 10 décembre 1860.

Pour bien marquer l'importance de ses fonctions, le décret de 1896 ajoute que le gouverneur général est nommé « par décret, rendu en conseil des ministres, sur la proposition du ministre de l'intérieur. »

2. D'après cet article, le gouverneur général peut correspondre directement avec le ministre de France au Maroc et avec le résident général de France à Tunis, mais ne peut engager d'action politique ou diplomatique en dehors de l'autorisation du gouvernement.

les trois services non musulmans de la justice, des cultes et de l'instruction publique, et ceux de la trésorerie et des douanes, qui avaient été rattachés dès 1848 (1) et qu'on maintient sous l'autorité des ministres compétents, le gouverneur général n'a que la prérogative d'être consulté sur certains objets (art. 5) (2). Quant aux services qui, selon l'expression du décret, sont *non rattachés*, on les place sous l'autorité directe du gouverneur général (art. 6) : celui-ci rend compte de ses actes au ministre de l'Intérieur qui ainsi, depuis 1896, est chargé de la direction générale des affaires algériennes et qui en assume la responsabilité. Certains services, pourtant, restent par la nature même de leur objet, sous le contrôle des ministres compétents à qui le gouverneur rend compte de ses actes en même temps qu'au ministre de l'Intérieur (art. 8 § 2) ; ces services sont : les contributions directes, les contributions indirectes, l'enregistrement, les domaines et le timbre, les postes et télégraphes, les forêts (art. 7).

Le budget des dépenses de l'Algérie continue d'être

1. Nous avons cependant respecté les rattachements opérés en 1848... Ces rattachements ont pour eux *une sorte de prescription* et ils peuvent être maintenus sans amoindrir l'autorité du gouverneur général. » Ferry, rapport de 1892, p. 37. Ces rattachements, un moment supprimés pendant l'existence éphémère du ministère spécial de 1858, avaient été rétablis et respectés même par le décret centralisateur de 1860 (art. 5).

2. « Le gouverneur général est consulté sur la nomination des juges de paix et des officiers ministériels ; il assigne leur résidence aux interprètes des justices de paix.

Il est également consulté sur toutes les modifications du tarif des droits de douane et de navigation, d'octroi de mer, et sur toute modification relative à l'organisation du service.

Il lui est rendu compte par les différents services de tous les incidents pouvant intéresser la police et la sécurité générale. » Art. 5.

préparé par le gouverneur général, après avis du Conseil supérieur; et divisé en sections correspondant aux ministères intéressés, il fait l'objet dans les lois annuelles de finances, d'un état spécial figurant à la suite de l'état législatif des dépenses de la métropole (art 9).

Les services sont ouverts au ministère de l'intérieur, sauf pour les services rattachés dénommés à l'article 5 et pour les services énumérés à l'article 7 : ceux qui concernent les services rattachés, sont mis à la disposition des ministres qui en disposent directement, ceux qui concernent les services non rattachés (1) sont mis à la disposition du gouverneur qui peut, ou les ordonner, directement, ou en assigner une partie aux ordonnateurs secondaires (art. 9 *fine*).

Telle est l'organisation qui, remplaçant celle qui régnait depuis 1881, fut mise en vigueur au 1^{er} janvier 1897 (2). Elle a été, depuis, déjà légèrement modifiée par les décrets du 22 août 1898 (3).

Le premier de ces décrets, concernant les attributions du gouverneur général, investit celui-ci, à l'égard des étrangers, des pouvoirs de haute police prévus par la loi du 3 décembre 1849 ou par la législation spéciale (art. 3, § 2), ce qui avait été plutôt un oubli dans le décret de 1896 qu'une omission volontaire. L'article 4 précise les

1. C'est-à-dire les crédits ouverts au ministre de l'intérieur et ceux qui, concernant les services énumérés à l'art. 7 (contributions directes et indirectes, enregistrement et timbre, postes et télégraphes, forêts), sont ouverts aux ministres correspondants.

2. En outre intervinrent une série de décrets, déterminant les détails d'attributions du gouverneur général dans certains services ou déléguant au gouverneur général les pouvoirs des ministres sur certains objets.

3. *Journal officiel* en date du 23 août 1898, p. 5267.

rapports du gouverneur général avec les commandants en chef des forces de terre et de mer : le décret de 1896, nous l'avons vu, décidait que le gouverneur agit de concert avec eux pour le maintien de la sûreté intérieure et la défense de l'Algérie, mais qu'en cas de *dissentiment* il en réfère au gouvernement et qu'en cas d'*urgence* il agit par voie de *réquisition* (1). Ce texte avait donné lieu, au cours de l'année 1897, à des difficultés d'interprétation « qui étaient de nature à ralentir l'action commune de ces autorités » (2) ; la voie de la réquisition d'ailleurs, qui révèle publiquement les dissentiments pouvant survenir entre les autorités, était une procédure compliquée et quelque peu attentatoire à l'autorité du gouverneur général : celui-ci, à qui appartient en principe le droit de décision, doit pouvoir l'exercer sous des formes plus impératives, plus simples et plus discrètes (3) ; enfin le gouverneur général étant seul juge de l'opportunité des mesures militaires à prendre pour assurer la sécurité du pays, il est inutile de restreindre son pouvoir de décision aux cas d'urgence. Aussi le décret du 23 août 1898 accorde-t-il l'exercice absolu de ce droit au gouverneur, sans spécifier dans quelles circonstances, mais à une tri-

1. Le projet de décret Ferry portait de même dans son art. 6 : « Le gouverneur prend, d'accord avec eux, les mesures que nécessite la sûreté intérieure ou extérieure de l'Algérie. En cas de dissentiment, il agit par voie de réquisition. »

2. Voy. rapport du ministre de l'intérieur précédant le décret de 1898. Sur la nécessité de cette réforme voyez G. Villain, *L'Algérie au ministère des colonies*, février 1897, p. 365. Dessoliers, *op. cit.*, 1894, p. 202.

3. « Il faut que le gouverneur général soit investi de pouvoirs assez grands pour que, si l'intérêt de la colonie le réclame, il ait le droit de dire au général en chef : Agissez de telle et telle manière, et qu'il puisse lui donner des ordres. » Discours de M. Etienne à la Chambre, séance du 6 février 1893.

ple condition : « 1° qu'il y ait eu délibération préalable des deux autorités ; 2° que l'exécution de la décision soit entièrement confiée aux commandants des forces de terre et de mer qui devront y pourvoir sous leur responsabilité ; 3° que les ministres compétents soient immédiatement informés des décisions prises » (1). Un paragraphe deuxième est ajouté à l'article 5 pour consacrer ce principe que les rapports, instructions ou décisions relatives aux services rattachés, sont adressés au gouverneur en temps qu'aux ministres ou aux fonctionnaires intéressés (2).

Les autres dispositions reproduisent le texte du décret de 1896. L'aspect de celui-ci reste donc entièrement intact, la lettre elle-même n'en est que légèrement modifiée et l'innovation la plus intéressante est celle qui résulte du nouveau paragraphe 3 de l'article 4 sur les rapports du gouverneur général avec l'autorité militaire.

Mais l'étude des attributions du gouverneur général n'était qu'un chapitre de l'ensemble des réformes, touchant l'organisation de l'Algérie, qui furent réclamées par les colons et les interpellateurs, indiquées par les ordres du jour du parlement : il fallait « assurer au

1. Rapport du ministre de l'intérieur précédant le décret.

2. Enfin le nouveau décret tient compte des dispositions nouvelles édictées depuis 1896, concernant les services de l'agriculture et des forêts (décrets des 19 et 29 mars 1898), art. 7. Mais il maintient intégralement l'art. 9, relatif au budget de l'Algérie, si peu pratiques que puissent paraître certaines de ses dispositions, en ajournant la révision « jusqu'à ce que la question d'un *budget spécial* ait pu être examinée par les Chambres ». (Rapport du ministre de l'intérieur).

gouverneur général, déjà fortifié par la suppression presque complète du régime dit des *rattachements*, une force nouvelle fondée sur des institutions libérales, destinées à associer plus directement les populations algériennes à l'œuvre du gouverneur qui représente la métropole auprès d'elles » (1) ; c'est dans ce but qu'intervinrent, en 1898, d'autres décrets.

Le second décret du 23 août 1898 (2) institue, sous le nom de *délégations financières*, un nouveau corps électif qui doit-êtré *consulté*, tous les ans, par le gouverneur général, « sur les questions relatives aux impôts ou taxes perçues ou à percevoir » (art. 8) (3), et qui, représentant les trois catégories de contribuables algériens (4) : colons, non colons et musulmans (art. 1), se trouve divisé en trois délégations (5), délibérant séparément (art. 9) (6).

Enfin un troisième décret, de la même date (7) réorganise le Conseil supérieur de gouvernement en y intro-

1. Rapport du ministre de l'intérieur précédant les décrets du 23 août 1898.

2. *Journal officiel* du 25 août 1898, p. 5269.

3. A côté de ces consultations qui sont obligatoires, les délégations *peuvent* être consultées « sur toutes questions d'ordre financier ou économique. » (Art. 8, *fine*).

4. Sur les conditions d'élection voyez les articles 2 à 6.

Les *délégations financières* sont un essai intéressant de représentation proportionnelle, qui, dès les premières élections (4 décembre 1898), donna de bons résultats dans sa composition. Voy. J. Thomas, *Les délégations financières algériennes et le droit public*, 1899.

5. La délégation musulmane ou troisième délégation comprend une section arabe proprement dite et une section kabyle, délibérant séparément.

6. A moins qu'un arrêté du gouverneur général les réunisse, en vue d'examiner les questions d'intérêt commun (art. 9.)

7. *Journal officiel* du 25 août 1898, p. 5270.

duisant un plus grand nombre de membres électifs (1), mais sans apporter aucun changement important à ses attributions qui restent purement consultatives (2).

On n'a donc, jusqu'ici, apporté que peu de changements au régime établi par le décret du 31 décembre 1896 (3). Le premier des décrets de 1898 n'en est qu'une

1. Le décret du 10 décembre 1860, créant le conseil supérieur, y introduisait 6 membres élus par les conseils généraux (art. 12) ; le décret du 24 octobre 1870 les porta à 9 (art. 14), celui du 11 août 1875 à 18 (art. 6) ; mais le nombre des fonctionnaires y était de 20 avec une majorité de 2 voix sur l'élément électif, que l'on ne pouvait expliquer, et on demanda, en 1896, à la Chambre, que la proportion fut renversée (Voy. discours Fleury-Ravarin, Samary, Cambon. Chambre, novembre 1896).

Depuis 1898, le nombre des membres électifs (élus des délégations financières et des conseils généraux) est porté de 18 à 31 contre 29 membres siégeant de droit ou nommés par le gouverneur général (art. 1^{er}). Cette proportion est encore trouvée insuffisante par certains auteurs. Voyez la proposition de loi présentée à la Chambre par MM. Marchal et Morinaud, 28 mars 1899, p. 3.

2. La question des attributions du conseil supérieur est, cependant, une de celles dont la solution est le plus vivement réclamée, à part M. Pauliat qui, se singularisant encore ici, s'opposait à ce que l'on augmentât les pouvoirs du conseil supérieur (Voy. son rapport au budget de 1890), tout le monde est à peu près d'accord pour admettre que ses attributions doivent être étendues. Le conseil supérieur lui-même émit plusieurs vœux en ce sens : 28 janvier 1893, 20 décembre 1894, 22 décembre 1895, 17 mars 1896, 2 février 1897. Voy. de même Cellerin, *op. cit.*, 1881, p. 199. Clamageran, *L'Algérie*, 1881, p. 299 et 397. Voy. les annexes à la proposition de loi déposée à la Chambre par MM. Morinaud et Marchal, le 28 mars 1899. Rapport Chaudey au budget de 1898, p. 5. Enfin un projet de loi, dans ce sens, fut déposé sur le bureau de la Chambre par le gouvernement, le 11 mars 1897 (Chambre 1897, annexe n° 2333), sa discussion et son vote dépendent des projets de contrôle général de l'administration algérienne et de budget spécial de l'Algérie, dont il n'est qu'un des éléments.

3. Après M. Tirman qui était à Alger depuis 1881, M. Cambon fut nommé gouverneur en 1891. M. Lépine en septembre 1897, M. Laferrière en août 1898, M. Jonnart en octobre 1900,

reproduction tendant moins à élargir qu'à préciser les pouvoirs du gouverneur, sur certains points où la ligne de démarcation entre les attributions des diverses autorités n'apparaissait pas d'une façon assez évidente. Les deux autres, il est vrai, modifient la composition du Conseil supérieur et créent un nouveau rouage administratif, mais les délégations financières, comme le Conseil supérieur, ne sont qu'un corps purement consultatif et n'ont aucun pouvoir propre pour pondérer et contrebalancer ceux du gouverneur général, ou même pour contrôler ses actes.

Le gouverneur reste donc, tel que l'a conçu le décret de 1896, une autorité centralisatrice, ayant des pouvoirs propres et ne rendant compte de ses actes qu'au seul ministre de l'intérieur.

C'est reprendre l'idée du décret de 1860, mais en l'adaptant aux conditions dans lesquelles se trouve actuellement placé le pays. Et d'abord, le régime parlementaire, inauguré après la chute de l'empire et consacré par la Constitution de 1875, enlève la toute puissance exécutoire au chef de l'Etat et le soustrait à la responsabilité parlementaire qui incombe aux ministres seuls : il convient donc, tandis qu'en 1860, le gouverneur général n'était soumis à aucun ministre et relevait directement de l'Empereur, auquel seul il rendait compte de ses ordres et de la situation politique et administrative de l'Algérie (1), que le gouverneur, en 1896, dépende des ministres responsables et en particulier du ministre de l'intérieur qui, spécialement chargé de la direction générale des affaires algériennes, en assume la responsabilité

1. D. I., 10 décembre 1860, art. 2.

devant le Parlement (1). En outre si la pacification toute récente de l'Algérie, si l'agitation sourde et persistante des tribus, si la pénétration dans le sud nécessitaient encore, en 1860, l'établissement d'un régime militaire omnipotent, en 1896, aucun soulèvement ne s'est plus manifesté depuis longtemps, le pays est entré en pleine voie de colonisation et de développement économique qui exige un régime civil et des institutions libérales : c'est pourquoi, tandis qu'en 1860 et surtout après 1864, l'Algérie dut subir la tyrannie d'une organisation militaire toute puissante, en 1896 on peut et on doit lui accorder un gouvernement général, sans doute fortement constitué, mais purement civil et empreint des idées de paix et de progrès qui deviennent son unique mission.

La conception d'une pareille organisation n'est pas nouvelle. Déjà en 1850, le général d'Hautpoul, voulant concilier « l'assimilation de l'administration avec la centralisation des pouvoirs, la diversité avec l'unité », ne proposait la répartition de tous les services entre les divers ministères qu'avec un « gouverneur général centralisateur, intermédiaire obligé entre chaque service et le département ministériel dont il dépend » (2) et faisait de celui-ci un personnage puissant, possédant des pouvoirs de décision propres. M. Béhic, en 1869, voulait également centraliser, à Alger, sous l'autorité d'un gouverneur général, le gouvernement et la haute administration (3) et nous avons vu que le projet Ferry de 1892 est, pres-

1. Nous verrons, plus loin que cette situation présente des inconvénients et nous aurons à nous demander s'il n'était pas possible de reprendre l'idée du décret de 1860, en l'adaptant différemment aux exigences constitutionnelles actuelles.

2. Voy. général d'Hautpoul, *op. cit.*, 1850.

3. Voyez *suprà*, page 58.

qu'intégralement, reproduit par le décret de 1896 (1).

Ces trois hommes eurent le mérite de voir dans l'Algérie autre chose qu'un ensemble de départements français, de convenir qu'elle a des intérêts coloniaux distincts des intérêts métropolitains et de tenir compte des particularités qui la distinguent de la France. Le décret de 1896, qui reproduit leur pensée, donne à l'Algérie une organisation *sui generis* : conforme à l'idée d'assimilation sur laquelle doit tendre la France dans un pays qu'elle colonise et peuple de ses enfants, il laisse, sans doute, aux ministères métropolitains la direction des services entièrement similaires ; mais il institue à Alger un gouvernement général, administration autonome, centralisant en une action commune les services spéciaux, qui a pour mission de veiller à la satisfaction des besoins particuliers du pays, et, dans ce but, le décret de 1896 donne au gouverneur général des pouvoirs propres grâce auxquels il prend telles décisions que comportent les nécessités locales et immédiates.

On ne peut qu'approuver le principe d'une telle organisation (2) ; il est unanimement adopté par tous ceux qui ont abandonné l'utopie de ne voir dans l'Algérie qu'un prolongement de la France. Mais sur la manière de l'appliquer, nombreuses sont les opinions. que nous aurons à étudier ultérieurement, et le régime, inauguré par le décret de 1896, fut critiqué dès sa promulgation.

On lui reprocha d'abord de ne pas avoir suffisamment fortifié le gouvernement général et d'avoir laissé en

1. Voyez *suprà*, page 101, notes.

2. Il convient de remarquer que ce principe est, au fond, identique à celui qu'avait posé M. Grévy en 1879 mais qui fut dénaturé par les décrets de 1881 et vicié dans leur exécution.

dehors de l'action et de l'autorité du gouverneur certains services, tels que ceux des douanes, de l'instruction publique, des forêts et des cultes (1) : ces services exigent son intervention directe et immédiate, et c'est à tort que les décrets de 1896 et 1898 l'ont exclu de leur direction lui imposant la responsabilité, ils devaient lui donner l'autorité pleine et entière.

D'ailleurs, ces décrets, eux-mêmes, sont loin d'être exécutés avec sincérité et dans leur esprit : même pour les services qui ont été entièrement et directement attribués au gouvernement général, les ministres s'obstinent à retenir, entre leurs mains, les pouvoirs qu'ils détiennent et le gouverneur demeure « prisonnier muet et résigné des bureaux des ministères » après, comme avant les décrets de 1896-98 (2) ; grâce à ceux-ci « les injonctions du Parlement ont reçu un semblant de satisfaction ; en réalité elles sont restées sans résultat » (3).

Sur les décrets réorganisant le Conseil supérieur et créant les délégations financières, on a vivement critiqué l'absence de tout pouvoir effectif donné à ces conseils (4) ;

1. En ce sens, voyez : Barthou, discours à la Chambre, séance du 15 mai 1899. *J. O.*, déb. parlem. p. 1366, col. 3.

Le Moigne. Rapport au budget de 1899, Chambre annexe n° 581, p. 3.

Chaudey. Rapport au budget de 1898, Chambre annexe n° 2692, pp. 15 et 16.

2. Voy. J. Thomas, *op. cit.*, 1899.

Chaudey. Rapport au budget de 1898, *op. cit.*, p. 15.

3. Voy. de même Le Moigne, Rapport au budget de 1900, Chambre ann. n° 11500, p. 33, qui donne de nombreux exemples de ces retenues faites par les ministres, en particulier par celui des finances.

Barthou, discours à la Chambre, 15 mai 1899, *op. cit.*, p. 1366.

4. Voyez : Barthou, discours à la Chambre, 15 mai 1899, *op. cit.*, p. 1368. J. Thomas, *op. cit.*, 1899, p. 283.

Si le conseil supérieur est resté purement consultatif, les

sans aller aussi loin que certains esprits qui voudraient instituer, en Algérie, un *Conseil colonial* élu, avec des attributions budgétaires et législatives parfois souveraines (1), il est certain que, si l'on élargissait la composition du Conseil supérieur, si l'on créait à côté un corps nouveau, il fallait, tout au moins, leur donner des pouvoirs de décision et de contrôle plus étendus que ceux qui leur ont été accordés, sinon ces institutions restent à peu près sans utilité (2).

délégations financières n'ont pas reçu non plus, à leur création, des pouvoirs bien conséquents. D'une part, elles n'ont aucun pouvoir de décision, elles ne peuvent que donner des avis ou émettre des vœux (art. 8); d'autre part leur compétence est resserrée dans des limites très étroites : elles donnent leur avis « sur les questions relatives aux impôts ou taxes perçues ou à percevoir » (art. 8, § 1) et *peuvent* être consultées sur les questions financières ou économiques (art. 8, § 2); est nulle de plein droit toute délibération relative à des objets qui ne sont pas compris dans ces attributions restreintes (art. 12). Il est juste d'ajouter qu'en fait, le gouverneur a, dès la première session, très largement interprété la faculté que lui accorde l'art. 8, § 2 (Voy. les procès-verbaux des délibérations de la session de décembre 1898, séance du 22 décembre, pp. 83 et suiv. ; et rapport de M. Dessoliers, séance du 26 décembre, p. 450).

1. Voy. discours de M. Samary à la Chambre, 10 novembre 1896. Vœu émis par le conseil supérieur, séance du 2 février 1897. Proposition de loi portant : 1^o Création d'un budget spécial ; 2^o Constitution d'un conseil colonial élu de l'Algérie, présentée par MM. Morinaud, Marchal, etc. (28 mars 1899), Chambre ann. n^o 867.

2. La question des attributions du Conseil supérieur et des délégations financières se rattache évidemment à celle de l'établissement en Algérie d'un budget spécial (Voy. rapport du ministre de l'intérieur aux décrets de 1898, *op. cit.*, J. O. p. 5267); ce budget sera élaboré par une assemblée locale élue qui aura pour mission de contrôler les détails de son exécution. Mais, des deux conseils, actuellement en présence, l'un devant forcément faire place à l'autre, sous peine de voir leurs décisions s'opposer et se contredire, quelle sera cette assemblée ? Il est probable que les délégations financières, émanation directe des populations, représentation équitable des intérêts, se verra chargée des nouvelles attributions

Quant à l'institution même des délégations financières, réaction contre l'assimilation à outrance qui régnait en Algérie depuis 20 ans, elle marque une tendance heureuse vers la décentralisation et a le grand mérite d'associer les populations à la gestion des affaires publiques, dans la proportionnalité équitable des intérêts du pays (1).

Mais en fait, d'une part il sera difficile d'appliquer ce mode de recrutement avec précision et véracité, car, grâce à l'élasticité des conditions requises, pour être classé dans un groupe de contribuables, bien des délégués seront élus — et l'ont été — sous des étiquettes d'intérêts auxquels ils seront presque totalement étrangers, par conséquent sans compétence (2). D'autre part, cette représentation nécessite des élections, de nouvelles périodes électorales avec leurs agitations, une effervescence périodique dans tous le pays : l'Algérie n'en avait pas besoin. Enfin il semble qu'ainsi instituées, les délé-

budgétaires, et que le conseil supérieur, devenu un rouage inutile, disparaîtra. Quant à l'étendue des pouvoirs qui seront accordés à la nouvelle assemblée, elle dépendra nécessairement de la liberté qui sera laissée à l'Algérie dans la gestion de ses affaires : plus grande sera cette autonomie, plus étendus seront les pouvoirs accordés au *conseil colonial*. Mais, sans vouloir préjuger d'une question d'avenir, que nous aurons à envisager plus loin, on voit à première vue que dans l'étendue de ces pouvoirs git l'écueil d'une autonomie trop absolue.

1. Voy. : Grivaz, *Les délégations financières*, juin 1900. J. Thomas, *op. cit.*, 1899.

2. En particulier pour les colons dont la définition est des plus larges et permet à quiconque de s'y ranger. Quant aux indigènes, leurs grands chefs évitant de s'immiscer à la politique et l'administration françaises sous peine de perdre tout prestige aux yeux des populations, ils seront souvent représentés par des délégués sans autorité et sans compétence.

gations financières font double emploi avec les conseils généraux qui ont aussi un rôle consultatif en matière fiscale et surtout avec le Conseil supérieur; celui-ci est par suite destiné à être annihilé et peut être les Algériens eussent-ils préféré qu'on se bornât, en 1898, à renforcer l'élément électif du Conseil supérieur et qu'on le dotât de toutes les attributions conférées aux délégations.

Si maintenant, on examine dans son ensemble la situation gouvernementale établie par les décrets de 1896-98, on voit que la réforme à laquelle ils ont abouti ou bien est insuffisante ou bien est inutile

Le décret de 1896 se présente comme une transaction (1) entre le décret du 10 décembre 1860 et les décrets du 26 août 1881 : son article 1^{er} qui « centralise à Alger le gouvernement et la haute administration sous l'autorité du gouverneur » reproduit celui du décret de 1860; son article 8, d'après lequel « le gouverneur rend compte de ses actes au ministre de l'intérieur et en même temps, pour les services dénommés à l'article 7, aux ministres compétents » (2), rappelle l'article 5 du décret de rattachement de 1881.

Cette transaction, retour hésitant au régime de 1860 mitigé d'un souvenir des rattachements, est évidemment insuffisante, et n'établit ni contrôle ni responsabilité. Le gouverneur n'ayant aucune responsabilité parlementaire, les Chambres ne peuvent exercer de contrôle direct et

1. Selon l'expression de M. Dessoliers, *op. cit.*, 1894.

2. Il doit en outre adresser au ministre de l'intérieur un rapport mensuel et un rapport général annuel qui est communiqué aux Chambres. Mais le ministre de l'intérieur ne peut ni annuler ni réformer ses actes, contrairement à ce qu'avait proposé le projet Ferry (art. 5).

effectif sur ses actes, et, pour être renseignées, elles sont obligées de s'adresser au ministre de l'intérieur; or celui-ci ne peut être rendu, en fait, responsable de toute l'administration algérienne, car « il n'est pas possible de faire contrôler utilement par les agents des directions de l'intérieur, si distingués qu'ils soient, le tracé d'une route ou le bon emploi de crédits affectés à des travaux d'hydraulique agricole » (1). La responsabilité n'existe donc pas et il eut été plus judicieux d'accentuer davantage la rennovation du système de 1860, en imposant au gouverneur la responsabilité de ses actes devant le parlement et d'instituer un *gouverneur-ministre* (ainsi que le voulait M. Béhic) ayant son administration et sa résidence à Alger et venant, quand besoin est, maintenir ses propositions ou défendre ses actes à Paris; nous verrons, plus loin, si une pareille conception peut se concilier avec le régime parlementaire établi par la constitution de 1875.

Mais en outre, il est matériellement impossible au ministre de l'intérieur et à son directeur des affaires départementales (2), absorbés par l'administration métropolitaine, de s'occuper sérieusement des affaires algériennes et de renseigner le gouverneur et les Chambres; inévitablement il se produira, dans la pratique, la même déviation qui eut lieu en 1876 (3), à savoir que des rapports, nécessités par la force des choses, s'établiront entre le gouverneur et les différents ministres, qui assumeront dès lors la responsabilité de leurs départements respec-

1 Chaudey. Rapport au budget de 1898, *op. cit.*, p. 4.

Voy. de même Fallières, discours au Sénat, 27 juillet 1881. *J. O.*, p. 1279, col. 3.

2. Dans la direction duquel sont placées les affaires algériennes.

3. Voy. *suprà*, p. 72.

tifs (1), et les *rattachements*, ainsi indirectement rétablis, auront rendu la réforme de 1896-98 à peu près inutile (2). C'est qu'en effet, si le système de la *dualité*, entendue en ce sens que le gouverneur général est relié uniquement au ministre de l'intérieur, était déjà critiquable en 1875, lorsque l'on avait à peine dépassé la région des Hauts-Plateaux, aujourd'hui, alors que l'on travaille à réunir, à travers le Sahara, l'Algérie au Soudan (3), alors que la politique et sur le point d'y avoir autant, sinon plus, de place que l'administration, alors que la population sans cesse accrue et le développement économique grandissant vont nécessiter de nouveaux travaux et de nouvelles dépenses, les rapports deviendront de plus en plus incessants et nécessaires entre le gouverneur et les ministres de la guerre, des affaires étrangères, du commerce, des travaux publics, des finances ; le système de la dualité ne peut plus être acceptable et ainsi, l'on est amené à l'institution d'un *ministère spécial* qui, chargé exclusivement de l'Algérie (4), s'en occuperait, avec compétence et suite, et assumerait, à Paris, la responsabilité des actes qu'aurait accomplis, à Alger, sous ses ordres, le gouverneur

1. C'est ce qu'avait demandé M. Cambon au Sénat, dès 1893, lors de la discussion du projet Ferry qui devait aboutir au décret de 1896 : « Je m'étonne qu'on veuille refuser au gouverneur général, un droit de correspondance qu'on accorde à tous les préfets. »

2. Voy. : Dessoliers, *Organisation politique de l'Algérie*, 1894, *op. cit.*, p. 197 et suiv. Chaudey, rapp. du budget de 1898, *op. cit.*, p. 4. Barthou, discours à la Chambre, 15 mai 1899, *op. cit.*, J. O., p. 1366.

3. Voy. *Nécessité d'un gouvernement du Sud-Algérien*, communication de M. J.-B. Flamand, *Réunion d'Études algériennes* (séance du 13 juin 1900).

4. Ou, tout au plus, rattachée aux colonies.

général; nous étudierons plus loin le projet d'une pareille organisation.

Dès à présent, cependant, après avoir passé en revue les différents régimes dont a joui l'Algérie, nous pouvons dire que cette institution d'un *ministère spécial*, proposée par plusieurs esprits (1), et celle d'un *gouverneur-ministre*, proposée par d'autres (2), sont les seules combinaisons possibles si l'on veut aboutir à une responsabilité effective et unique, c'est l'alternative qu'indiquait le prince Napoléon à l'Empereur en 1858 (3); il expérimenta lui-même le ministère spécial, le maréchal Pélissier, lui succéda, en 1860, avec les pouvoirs d'un gouverneur-ministre. Lorsqu'on fait, au contraire, du gouverneur le subordonné d'un ou de plusieurs ministres métropolitains, on se trouve enfermé dans le dilemme suivant : ou bien, avec un seul ministre, comme avant 1881, comme depuis 1896, ce ministre supporte la responsabilité d'actes qui sortent entièrement de sa compétence et dont il ne peut avoir été utilement juge, ou bien avec les différents ministres, comme en 1881, on assiste à la confusion, aux tiraillements de pouvoirs, à l'émiettement de la res-

1. En particulier par M. Etienne dans différents discours à la Chambre et dans sa profession de foi (élections de 1898).

2. Entre autres par M. Sabatier en 1889 (proposition de loi, Chambre ann., p. 1353).

3. « En effet deux systèmes étaient seuls rationnels pour réaliser le projet que vous voulez, Sire, ou donner plus de pouvoir au gouverneur général, en transportant tous les services à Alger et le faisant ministre, ou absorber le gouverneur général, en constituant un ministère spécial. Ces deux solutions vous ont été soumises : vous avez choisi le dernier parti. » Rapport du prince Napoléon à l'Empereur, 31 août 1858.

ponsabilité qui ont illustré, pendant quinze ans, le régime des rattachements (1).

1. Et passant en revue, dans ces deux dernières phrases, les quatre régimes qui ont caractérisé le gouvernement de l'Algérie (1858, 1860, 1881, 1896), nous voyons que l'on est amené, dans la recherche du meilleur à donner au pays, à rétrograder à mettre en vigueur des organisations passées et ainsi se justifie l'étude historique que nous venons de faire.

TROISIÈME PARTIE

Projets et réformes

INTRODUCTION

L'erreur fondamentale en ce qui touche
l'Algérie, c'est d'avoir voulu bon gré, mal
gré, y voir autre chose qu'une *colonie*.

JULES FERRY (Rapport de 1892).

Ayant ainsi étudié les différents régimes qui furent appliqués depuis 1830, après avoir constaté leurs avantages et leurs défauts, il nous reste à rechercher quelle est l'organisation qui convient le mieux à l'Algérie qu'elle est celle qui est la plus conforme à ses aspirations, la plus favorable à ses intérêts, la plus susceptible de diriger et d'encourager son développement moral et économique.

Mais avant d'entreprendre une pareille étude, il est un principe qu'il faut proclamer et il est une définition, ou mieux un *criterium*, qu'il faut donner.

Le principe est celui de la souveraineté de la France, sous laquelle se trouve placée l'Algérie, que l'on définisse celle-ci soit un ensemble de départements suivant les uns, soit une colonie suivant les autres.

Quelle que soit, en effet, la définition qu'on donne de l'Algérie, quelle que soit l'autonomie administrative qu'on lui accorde, il est un minimum de réserves métropolitaines qu'on ne pourra jamais entamer. Ces réserves sont : le droit de faire les lois dans lequel doit être compris le pouvoir constituant et qui entraîne comme conséquence la participation de l'Algérie aux travaux législatifs par l'envoi de représentants au Parlement métropolitain ; le droit de fournir au pays une armée qui soit nationale et non locale, droit qui implique, en retour, celui d'exiger des Algériens la prestation d'un service militaire ; le droit de nommer les magistrats et en premier lieu le gouverneur général ; enfin celui de régler toutes les relations, diplomatiques ou commerciales de l'Algérie avec les gouvernements étrangers.

Ces quatre droits constituent la *souveraineté de la Métropole* (1) et l'abandon de l'un d'eux impliquerait la transformation de l'Algérie en un établissement autonome, appelé à rompre, à bref délai, tout lien avec la France. Or, si l'Algérie est loin de songer à une pareille éventualité, elle est encore plus loin de pouvoir un jour la réaliser ; le concours que lui prête la France, sous forme d'armée, de secours budgétaires, de subventions de toutes sortes, lui est — et lui sera encore longtemps — indispensable.

Sous cette souveraineté nettement établie et proclamée, comment faut-il considérer l'Algérie ?

Terre française est elle, comme le prétendent certains, terre de France, un simple *prolongement de la France par delà la Méditerranée*, et faut-il, par conséquent l'assimi-

1. Voyez Dislère, *Traité de législation coloniale*, 1886, nos 248 à 250.

ler à un ensemble de départements français, ainsi que l'ont fait les arrêtés de 1848 et les décrets de 1870 et 1881 ? Ou bien est-elle distincte de la Métropole et faut-il la traiter comme une *colonie*, ainsi que l'ont conçu les décrets de 1858, de 1860 et de 1896 ?

Nous ne pouvons entrer, ici, dans les détails de statistique qu'exige une pareille question. Mais il suffira de savoir qu'il y a en Algérie plus de 3 millions 700,000 indigènes et 230.000 étrangers en présence de 350.000 Français (1) (dont beaucoup même ne sont français que par le bienfait de la loi), que la race, la langue et les mœurs des uns, indigènes conquis, sont tout différentes de celles des autres, *roumis* envahisseurs ; que l'Algérie est au début même d'une civilisation européenne et d'un développement économique, qu'elle a des ressources, des intérêts, des besoins, souvent étrangers, parfois contraires à ceux de la Métropole, pour comprendre qu'elle a besoin d'une organisation propre, susceptible de maintenir sous son administration une population si bigarrée, des lois spéciales, faites par un peuple à part dont une partie, sans doute, peut jouir des privilèges et des libertés de citoyens français mais dont la majorité ne saurait être soumise aux lois communes, qu'elle a besoin de res-

1. Voici les chiffres exacts tirés de la statistique générale de l'Algérie publiée par le gouverneur général (annexes 1894-95 et 96). Pour le dénombrement de 1896 :

Une population totale de 4.429.421 habitants qui se décompose en :

Français d'origine ou naturalisés	318.437
Sujets Français (Arabes, Kabyles, M'zabites, etc.).	3.764.076
Israélites (naturalisés de 1870) et nés d'eux.	48.763
Tunisiens et Marocains	17.022
Nationalités diverses	211.580

sources financières et de travaux publics nécessités par le développement de la colonisation et la création de nouveaux centres, d'une législation économique, agricole et douanière, conforme à ses intérêts (1) ; on comprendra, en un mot que l'Algérie n'est pas la réunion de trois départements français, qu'elle est une colonie (2).

Mais il convient d'ajouter immédiatement que le substratum colonial de l'Algérie n'est pas absolu, en ce sens que très rapprochée de la Métropole, en rapports journaliers et constants avec elle, elle n'est, à proprement parler, ni une colonie de peuplement, ni une colonie d'exploitation, mais qu'elle tient des deux (3) et que, si l'on ne doit pas la regarder comme un prolongement de la France, si elle ne pourra l'être avant longtemps, du moins elle doit tendre à le devenir et il faut l'acheminer progressivement vers le régime commun.

Aussi bien, n'ayant à envisager dans cette étude qu'un état actuel et les réformes immédiates qu'on doit y apporter, et nous plaçant à ce seul point de vue, nous pouvons dire, sans erreur et sans exagération, que *l'Algérie est une colonie* et que c'est rapportées à ce critérium que doivent être prises toutes les mesures intéressant son organisation administrative.

Or, c'est là une vérité qu'ont réprouvée plusieurs régimes et que repoussent encore certains esprits, se refu-

1. « Cette formule *anti-économique* : l'Algérie est un prolongement de la France. » Sumien, *Du régime législatif de l'Algérie*, 1895.

2. Voyez un article de M. Duval dans la *Revue des Deux-Mondes* (1859), en ce sens, dont les termes sont encore vrais. Voyez également le rapport de M. Ferry en 1892, *op. cit.*

3. Voy. *suprà*, préface. Jonnart, rapport au budget de 1893. *Ann.* n° 2315, p. 1821, col. 2.

sant à voir dans l'Algérie autre chose qu'une partie du sol français et prétendant l'assimiler dès maintenant à la métropole. Une pareille conception eut, et aurait, sur l'organisation du pays, des conséquences qu'il nous faut envisager.

CHAPITRE PREMIER

L'ASSIMILATION. — SES ERREURS. — NÉCESSITÉ D'UN GOUVERNEUR GÉNÉRAL.

Le critérium qu'il convient de donner à l'Algérie pouvant se concevoir de deux façons, deux écoles se sont formées quant aux applications qu'on en fait dans l'organisation du pays : les assimilateurs et les autonomistes.

A vrai dire leur opposition ne se pose pas — surtout à l'heure actuelle — de façon aussi absolue que semblent l'indiquer ces termes ; car, d'une part les assimilateurs admettent, en général, que l'Algérie a besoin encore de lois spéciales et d'une organisation particulière, d'autre part les autonomistes proclament, comme but final de leurs efforts, l'assimilation de l'Algérie à la France ; mais tandis que ceux-ci ne prévoient cette assimilation que pour un avenir très lointain, époque indéterminée, où l'Algérie, ayant atteint un complet développement économique, social et moral, pourra sans péril jouir du régime commun métropolitain, et d'ici là lui accordent, dans ce but, une organisation bien autonome, — les assimilateurs lui accorderaient sans inconvénient une assimilation immédiate et ne font qu'à regret la concession, purement temporaire, d'une organisation spéciale.

« Assimiler l'Algérie à la Métropole, leur donner à toutes deux les mêmes institutions, le même régime législatif et politique, leur assurer les mêmes garanties, les mêmes droits, la même loi, c'est une conception simple et bien faite pour séduire l'esprit français... Il est naturel, il est juste que les colons français trouvent le plus tôt possible les garanties qui assurent, contre l'arbitraire, la liberté, la sécurité, la dignité des citoyens ; il leur faut le plus tôt possible et des juges et des lois ; on ne peut leur refuser, dès qu'ils s'agglomèrent, les bienfaits de la vie communale... Mais la théorie de l'assimilation porte plus haut et plus loin, elle implique l'incorporation pure et simple des trois départements algériens dans le cadre des départements continentaux, avec trois préfets tout semblables aux préfets de France, animés du même esprit, soumis aux mêmes directions » (1).

Cette conception a eu son influence sur l'histoire de l'Algérie. Conforme aux idées républicaines et à la logique révolutionnaire, elle engendra le régime de 1848 (2) ; elle créa à cette époque les départements algériens (3), elle leur donna, dix ans après, des conseils généraux (4) qui, d'abord nommés par le gouvernement, furent, en

1. Jules Ferry, rapport de 1892, *op. cit.* Il importe également de ne pas confondre cette *assimilation administrative et politique*, avec l'*assimilation coloniale, sociale et civilisatrice*, grâce à laquelle l'occupation, d'abord restreinte, du territoire conquis s'étend ensuite de proche en proche jusqu'à devenir générale, grâce à laquelle les populations se mêlent et se confondent, grâce à laquelle, enfin, la race indigène s'imprègne de la civilisation du peuple colonisateur.

2. De même la Constitution de l'an III (art. 5 et 7) avait décrété l'assimilation absolue des colonies à la métropole.

3. A. P. E., 9 décembre 1848.

4. D. I., 27 octobre 1858.

fin de compte, élus tout comme ceux de la Métropole (1) ; enfin elle fit participer l'Algérie à toutes les étapes de notre régime municipal (2).

L'assimilation fut violemment réclamée, jusqu'en 1870, par les Algériens qui voulaient, avant tout, s'assurer le bénéfice des libertés politiques et de la métropole et mettre un terme au régime militaire qu'ils subissaient comme un régime d'exception (3) ; le décret du 24 octobre 1870 fut le premier pas accompli dans cette voie et, pendant les dix années suivantes, nous avons assisté, avec des hésitations et des heurts, à l'épanouissement de cette assimilation en même temps qu'à l'établissement du régime civil (4). Les décrets de

1. D. 23 décembre 1875, « qui n'est autre chose qu'une édition algérienne, avec les variantes indispensables, de la loi du 10 août 1871 ». Ferry, p. 492.

2. O. R., 28 septembre 1847.

A. G., 16 août 1848.

D. 26 septembre 1866.

D. 10 décembre 1868.

L. 5 avril 1884, art. 164.

3. « De 1865 à 1870, le système de l'assimilation à outrance avait été surtout la contre-partie et comme l'antidote des rêveries de l'empire arabe. » Ferry, rapport de 1892.

4. Le général Chanzy disait, en 1875, au Conseil supérieur : « ...Ce grand principe de l'assimilation, je tiens d'autant plus à l'affirmer de nouveau, que je considère comme un devoir de le poser nettement en face des théories dangereuses qui, se dissimulant sous le titre d'une autonomie favorable aux intérêts particuliers de ce pays, ne tendent, il faut le reconnaître, qu'à briser successivement les liens qui doivent nous rattacher constamment à la patrie commune dans ses malheurs comme dans sa prospérité » (17 novembre 1875).

Un exemple frappant de cette assimilation se trouve dans le rapport de M. Franck-Chauveau, à la Chambre, sur la loi du 3 avril 1878 concernant l'état de siège, où il est dit : « D'accord avec le gouvernement, la commission déclare que l'Algérie n'est plus aujourd'hui soumise au régime colonial et que, par conséquent, notre

1881, nous l'avons vu, trompant la pensée de leurs auteurs (1), avaient fait de l'Algérie trois départements soumis à la bureaucratie métropolitaine, réduisant l'autorité du gouverneur général à celle d'un grand préfet (2).

Mais déjà avant 1881, nous avons vu se manifester, en Algérie, des demandes d'institutions autonomes (3) ; après les *rattachements*, surtout après les travaux du Sénat de 1881 à 1893, qui en furent la condamnation, l'idée d'assimilation vit ses partisans diminuer.

Ceux qui la défendent encore, le font, il est vrai, avec plus de violence et plus d'intransigeance ; car, si en 1881 les assimilateurs convenaient qu'il était cependant nécessaire de laisser à l'Algérie une organisation spéciale, nécessitée surtout par les indigènes et la colonisation (4), certains esprits, actuellement, demandent la suppression du gouvernement général et proposent l'assimilation administrative complète des départements Algériens aux départements français (5).

Leur doctrine se présente, en particulier, sous la forme d'un ministère spécial, administrant de Paris les trois

loi s'applique *sans difficulté* à l'Algérie comme elle s'applique à la France. »

1. Il est intéressant, à ce sujet, de lire les débats du congrès, tenu à Alger, en mai 1881, par l'*Association pour l'avancement des sciences*, où M. Clamageran, membre de la commission de 1880, exposa le système des rattachements qui devait éclore trois mois après. Voyez, à ce congrès, les discours de MM. Allan, Victor Mallarmé, Maurice Wahl. Voyez également, *L'Algérie en 1885*, anonyme, *op. cit.*, à tendances fortement assimilatrices.

2. Voy. : de Lanessan, *L'expansion coloniale de la France*, p. 98.

3. Voyez *suprà*, p. 75.

4. Voyez les discours de MM. Allan et Victor Mallarmé au Congrès d'Alger de mai 1881, *op. cit.*

5. Voy. vœux présentés par M. Rauzières au Conseil général d'Alger (17 octobre 1884 et 3 mai 1886) demandant la suppression

départements algériens, sans le concours d'un gouverneur général, et correspondant directement avec les préfets (1).

Nous aurons à étudier ultérieurement la création d'un ministère spécial ; nous envisagerons, ici, le côté assimilateur de ce projet et des similaires : la suppression du gouvernement général (2).

M. Hamel, l'auteur de la proposition de loi présentée au Sénat, dans ce sens, invoque les dépenses occasionnées par le gouvernement général de l'Algérie, qui, dit-il, ne

du gouvernement général et l'assimilation administrative absolue. Le second de ces vœux fut rejeté purement et simplement par 18 voix contre 2.

Vœu présenté par M. Trolard au Conseil général d'Alger (12 avril 1888) « tendant à la suppression du gouvernement général de l'Algérie », discuté dans la séance du 26 octobre 1888 (2^e session ordinaire, procès-verbaux des délibérations, p. 605 et suiv.).

Discours de M. Lebarrois d'Orgeval au *Congrès colonial national* de Paris (1889-90), séance du 13 décembre 1889.

Discours de M. Dide au Sénat, 26 février 1891, rapportant l'opinion de M. Allan, vice-président du Conseil supérieur de l'Algérie ; « supprimez les préfectures si le travail qu'elles font ne vous inspire pas confiance. Supprimez le gouvernement général si les préfectures suffisent ».

1. Voy. Hamel, proposition de loi portant création d'un ministère spécial de l'Algérie et des colonies, Sénat 1893, annexes p. 316 et suiv.

Art. 1^{er}. — Le gouvernement général de l'Algérie est supprimé.

Art. 2. — Le ministère de l'Algérie et des colonies est rétabli.

Déjà, en 1841, le général Duvivier avait proposé le même système (V. *Solution de la question de l'Algérie*, 1841).

De même, voyez Strauss, *L'assimilation et la reconstitution du ministère de l'Algérie*, 1874.

Sur la proposition de M. Hamel, voyez Stanislas Lebourgeois, *La question du gouvernement général de l'Algérie*, 1895, op. cit., p. 94.

2. Voyez *suprà*, les vœux présentés au Conseil général d'Alger par MM. Rauzières et Trolard.

sont pas justifiées par son utilité. M. Cambon lui a répondu que les dépenses, nécessitées *par l'institution elle-même*, n'étaient pas aussi élevées qu'on le prétendait (1), et que le ministère spécial de 1858, dont on invoquait l'exemple, avait coûté au moins autant (2).

Mais surtout il est inexact de dire que l'institution du gouvernement général est inutile. Il importe qu'il y ait, à Alger, une autorité maintenant dans l'ordre, les éléments divers de population dont nous avons parlé plus haut, sauvegardant leurs intérêts particuliers et différents (3), surveillant les progrès de la colonisation, renseignant le gouvernement sur les besoins économiques du pays, le représentant dans la politique qu'il convient de tenir à l'égard des indigènes et dans le sud, centralisant en une action commune les efforts des trois départements (4), assumant, en un mot, la direction de

1. Car il ne faut pas faire entrer, dans un pareil calcul, les dépenses qui subsisteraient alors même qu'il n'y aurait plus de gouverneur général telles que celles des préfectures, de la colonisation, de l'assistance publique, de la sûreté générale, des services maritimes, etc. Aussi, alors que M. Hamel parlait de 10 millions, M. Cambon ne met à la charge du gouvernement général, proprement dit, qu'une somme de 631.000 fr. (Voy. discours au Sénat, 30 mai 1893, *J. O.*, déb. parlem., p. 714, col. 2).

Pour le budget général de l'exercice 1900, le personnel de l'administration centrale en Algérie est porté pour une somme de 798.495 fr. (*J. O.*; 14 avril 1900, p. 2325, tableau B).

2. D'après M. Cambon, il aurait coûté, en 1859, 1.051.000 fr.

3. Voyez Cambon, discours au Conseil supérieur, 21 janvier 1897.

4. Il importe de maintenir l'union entre les trois préfectures algériennes, déjà suffisamment poussées à des tendances particularistes, Voy. en ce sens, Leroy-Beaulieu, *L'Algérie et la Tunisie*, *op. cit.*, édition de 1897, p. 303. Les assimilateurs ne proposent, à cet effet, que les commissions interdépartementales de 1871, évidemment insuffisantes à une pareille mission et incapables de la remplir.

cette organisation spéciale dont nous avons constaté la nécessité (1):

Pour remplir cette mission, le gouverneur général a besoin d'une grande initiative, d'un pouvoir de décision propre, enfin d'attributions nombreuses et étendues; et c'est ainsi que l'ont entendu les décrets de 1896-98 qui régissent actuellement l'Algérie. Quant aux différents services administratifs, il importe que le gouverneur ait la haute direction de tous ceux qui intéressent spécialement la colonie comme l'agriculture, les travaux publics, le commerce, la sûreté générale, la colonisation, etc.. et qu'il participe, sans perdre son autorité, à la gestion de ceux qui, similaires des services métropolitains, sont directement rattachés aux départements ministériels, comme la justice, les cultes et l'instruction publique, et non musulmans (2). Aussi dans l'impossibilité de définir nettement tous les pouvoirs administratifs du gouverneur, les décrets de 1896-98 se contentent-ils d'établir que « la haute administration est centralisée, à Alger, sous son autorité » (art. 1) (3).

1. Déjà, en 1869, M. Béhic démontrait l'utilité du gouverneur général (Voy. son rapport (*op. cit.*), *supra*). Depuis, la même démonstration fut faite par bien des auteurs. Voy. en particulier les dépositions de MM. Béquet, Sabatier (p. 101), Franck-Chauveau, Cambon, Tirman, devant la commission sénatoriale de 1891; le rapport Ferry de 1892; les différents rapports au budget; Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, 1897, p. 303; Wahl, *L'Algérie*, 1882, *op. cit.* etc.

2. Le gouverneur conservera notamment son autorité sur ces services par l'avis qu'on lui demandera nécessairement sur les nominations et les déplacements de personnel (Voy. projet Ferry, art. 3, § 2; décrets de 1896-98, art. 5, § 2 et 6, § 2) et par les rapports qui lui seront adressés en même temps qu'aux ministres compétents (V. décret de 1898, art. 5, § 2).

3. De même avaient fait l'ordonnance de 1834, l'arrêté de 1848, le décret du 10 décembre 1860 et celui du 24 octobre 1870.

En outre, à côté de ces attributions purement administratives, le gouverneur possède des pouvoirs politiques qui, en dehors de tout contrôle administratif, lui permettent d'accomplir certains actes réservés, en France, au chef de l'Etat, autorité gouvernementale (1), et détient ces pouvoirs par délégation de ce dernier (2). C'est ainsi qu'il personnifie le gouvernement français en Algérie et le représente dans les actions diplomatiques qu'il engage en son nom et sous ses ordres (3) ; de même il prend toutes mesures que commandent la sûreté extérieure ou intérieure du pays ce qui comprend le pouvoir de

1. Sans entrer ici dans la discussion d'une controverse célèbre en droit administratif, savoir s'il y a place, à côté des actes d'administration, pour des actes dits *de gouvernement*, nous admettons, pour la seule clarté de l'exposition, que le gouverneur est, dans certains cas, une *autorité gouvernementale*, c'est-à-dire qu'il a des pouvoirs similaires à ceux que possède le chef de l'Etat, autorité gouvernementale, et que ses actes ne sont pas, alors, susceptibles d'un recours administratif.

En sens contraire, voyez : Charpentier, *Précis de législation algérienne et tunisienne*, *op. cit.*, 1899, qui prétend que « le gouverneur administre mais ne gouverne pas. »

Sur la théorie juridique de l'acte de gouvernement, voyez :

Dans le sens de l'affirmative : Dufour, *Traité général de droit administratif appliqué*, tome IV, p. 600 ; Hauriou, *Précis de droit administratif*, pp. 99 et 191, qui expliquent l'acte de gouvernement par la raison d'Etat ; Aucoc, *Droit administratif*, t. I, p. 78 ; Laferrière, *Juridictions administratives*, 2^e édition, t. II, pp. 34 et suiv., qui définissent les actes de gouvernement : tous ceux qui, non plus par le mobile qui les fait accomplir, mais par leur nature même, ont un caractère politique.

Dans le sens de la négative : Barthélemy, *Traité de droit administratif*, 1900, p. 97, qui répond qu'il est difficile d'appuyer cette théorie sur des textes législatifs et qu'il est impossible de dresser la liste de ces prétendus actes de gouvernement.

2 Voyez Dessoliers : *Organisation politique de l'Algérie*, 1894, *op. cit.*, p. 90.

3. Décret du 23 août 1898, art. 3 § 1.

commandement (1), le droit de déclarer l'état de siège et la haute police sur les étrangers et les indigènes (2).

Tous ces pouvoirs donnent au gouverneur une autorité très fortement constituée. Sans doute ses actes doivent être contrôlés et par le parlement métropolitain et par une assemblée locale élue, mais ce contrôle ne fait qu'asseoir et accroître sa puissance car, ainsi que l'a dit M. Cambon : « là où est la responsabilité, là est le pouvoir » (3). Grâce à cette puissance, le gouvernement pourra maintenir dans l'ordre les populations hétérogènes placées sous sa direction. *montrer de l'autorité sans être autoritaire* et s'occuper avec succès de la colonisation et du développement du pays. Si, au contraire, le gouverneur général ne fut à une certaine époque, qu'un « décor coûteux autant qu'inutile », comme le lui reproche M. Hamel, c'est que justement, on ne lui laissa pas les pouvoirs nécessaires pour remplir une mission, aussi complexe que celle qui lui incombe, et que, soumise au despotisme assimilateur des ministres métropolitains, l'Algérie fut traitée par eux comme un ensemble de départements français.

L'idée d'assimilation s'inspire d'un sentiment qui a droit sans doute, à tout notre respect, car c'est un sentiment de profond attachement à la France, « attachement qui tend à les confondre l'une et l'autre dans une

1. *Ibid*, art. 4 § 2 et art. 3.

2. *Ibid.*, art. 3 § 2.

3. Discours à la Chambre, 10 novembre 1896.

4. « Je me demande, en effet, dans quel bureau de Paris, dans quelle administration de la métropole, vous trouverez des affaires

étroite et indissoluble unité » (1); elle repose sur une considération de justice et d'équité car les Français qui s'en vont porter, par delà la Méditerranée, leur activité et leur industrie, accomplissent une œuvre patriotique, et ont droit, tout au moins, semble-t-il, à ce qu'on ne les prive pas de la moindre parcelle des droits dont ils jouissaient auparavant. Mais outre que sa formule n'est, au fond, qu'une métaphore un peu sentimentale (2), la politique d'assimilation est trop contraire aux intérêts du pays, elle eut sur ses progrès, surtout il y a quelques années, une influence trop néfaste (3), pour ne pas con-

qui aient la moindre analogie avec celles dont je viens de vous parler. » Cambon, discours au Sénat, 30 mai 1893, *J. O.*, p. 712.

1. Discours de M. Laferrière à la séance plénière des délégations financières, 15 décembre 1898.

2. « L'Algérie est le prolongement de la France », métaphore qui inspire des desiderata comme celui-ci : « Que le nom de colonie ne soit plus attribué à l'Algérie... » (Vœu Rouzières présenté au Conseil général d'Alger, 3 mai 1886). Quant à nous, nous ne voyons pas en quoi l'on est moins Français parce qu'on est Français d'Algérie et non Français de France, ni quelle déchéance il y a à considérer l'Algérie comme une colonie.

« Il est évident que l'Algérie n'est que le prolongement de la France, si l'on considère simplement les sentiments patriotiques qui animent les Algériens et leur attachement à la mère-patrie. Mais l'Algérie a une physionomie originale, distincte, une personnalité propre trop longtemps méconnue, étouffée sous le niveau d'institutions importées de toutes pièces de notre vieille France adéquates à d'autres besoins et à d'autres mœurs. » (*Très bien ! très bien !*). Discours prononcé par M. Jonnart, gouverneur général de l'Algérie, au banquet qui lui fut offert par la *Réunion d'Etudes Algériennes*, le 15 octobre 1900.

3. Il suffit de rappeler les exemples légendaires de l'application intégrale en Algérie de nos Codes forestier, de procédure civile et d'instruction criminelle ; à l'heure actuelle, on n'a pas encore voté les réformes qui doivent venir en corriger les effets désastreux.

damner son application absolue et intransigeante dans l'organisation de l'Algérie (1).

1. « Au lieu de considérer l'assimilation comme un principe directeur, destiné à orienter dans ses grandes lignes la politique générale de la France vis-à-vis de l'Algérie, nos législateurs et nos hommes d'Etat semblent l'avoir conçue comme un type abstrait, susceptible d'être réalisé dans sa plénitude, presque pur de tout alliage étranger. » J. Thomas, *op. cit.*, 1899, p. 275.

CHAPITRE II

L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE

Il faut donc considérer l'Algérie comme une colonie et lui donner une organisation jouissant d'une certaine autonomie. En dehors des quelques partisans d'une assimilation absolue qui demandent la suppression du gouvernement général et dont nous venons de critiquer la thèse, tout le monde est, aujourd'hui à peu près d'accord sur ce principe. Mais quel doit être le degré de cette autonomie ? Avec quelle largesse faut-il donner à l'Algérie le droit de se diriger et de s'administrer ? Tel est le point qui n'est pas encore fixé et sur lequel polémistes et parlementaires ne sont point tombés d'accord.

Nous avons vu que les contrastes, existant entre l'Algérie et la France, ne pouvaient permettre une assimilation administrative qui « implique une longue communauté d'existence antérieure entre la métropole et la colonie et suppose accomplie une assimilation préalable de la race indigène au peuple colonisateur » (1).

Mais il importe, eu sens inverse, de ne pas oublier le principe que nous avons posé au début de cette étude, celui de la *souveraineté de la métropole*, et de ne pas accorder à l'Algérie, sous prétexte d'autonomie, une

1. Rapport de M. Isaac au *Congrès national colonial* de 1889-90, p. 13.

liberté telle qu'elle soit amenée, dans un avenir plus ou moins lointain, à un séparatisme politique.

Loin de nous la pensée de supposer que l'idée de séparation existe actuellement : le patriotisme français des Algériens s'est manifesté, depuis soixante-dix ans, chaque fois que la patrie a eu besoin d'eux et leur loyalisme s'est affirmé dans chacun de leurs actes et dans chacune de leurs paroles (1).

Le séparatisme n'existe pas. Mais ne pourrait-il pas exister ? (2).

Quand on considère l'importance de l'élément indigène et étranger en présence de l'élément algérien, et, dans celui-ci, la place occupée par les naturalisés à côté des Français de naissance (3), on n'est pas sans se demander

1. Nous n'avons qu'à rappeler ici les luttes et les demandes incessantes des Algériens pour devenir citoyens français, et cette phrase, entre autres, des *Cahiers algériens* de 1870 : « Nous sommes Français d'abord, Algériens ensuite ! » Voyez *suprà*, p. 63, note 2. Et pour la période actuelle, il nous suffit de renvoyer aux écrits d'une pléiade de jeunes Algériens : Voy. Sumien : *Le régime législatif de l'Algérie*, 1895 ; Foissin, *Essai sur l'histoire des juridictions criminelles en Algérie*, 1899 ; « L'Algérie, cette fille aimante et soumise » ; Hugues, *La nationalité Française chez les Musulmans de l'Algérie*, 1899 ; Bonzom, *Du régime fiscal en Algérie*, 1900, pp. 172 et 185.

M. Cambon a dit : « Il n'y a pas, je ne connais pas de séparatistes en Algérie. » Chambre, 10 novembre 1896.

2. Voy. Duvernois, *L'Algérie, ce qu'elle est, ce qu'elle doit être*, 1858, *op. cit.*, et Etourneau, *L'Algérie faisant appel à la France*, 1867, qui prévoient déjà le danger d'une pareille éventualité. De même Gaultier de Clagny, discours au *Congrès colonial national*, de 1889-90 (assemblée générale du 22 février 1890) : « Les symptômes de cette tendance séparatiste sont très visibles dans la nouvelle génération. » V. Allan, discours au Congrès d'Alger, 1881 (*op. cit.*), et les considérants du vœu déposé par M. Rauzières au Conseil général d'Alger, 17 octobre 1884.

3. Il y avait en 1899 : 56.000 étrangers naturalisés, soit par décrets individuels, soit en vertu de la loi de 1889, et 50.000 israé-

ce qu'il adviendrait d'une pareille population si on la laissait entièrement libre de s'administrer elle-même. Sans doute, il ne faut pas repousser l'élément étranger, il faut, au contraire, travailler à nous l'assimiler et à l'incorporer dans la patrie française (1) ; mais dans l'état actuel des choses, cet élément est si puissant, et naturalisé il devient si peu français, qu'on hésite à abandonner le soin de s'administrer à une colonie dans laquelle il forme la majorité (2).

Les événements, malheureusement, ne sont pas tou-

lites indigènes naturalisés en bloc, en présence de 275.000 Français de naissance et de race. Voy. Leroy-Beaulieu, *L'Algérie et la Tunisie*, édition de 1887, p. 72. Docteur Ricoux, *La démographie Algérienne*, 1880 ; Ernest Mercier, *La question des étrangers en Algérie*, 1900.

Ce problème de l'élément étranger ne peut que s'aggraver si les propositions de naturalisation en masse ou progressive des indigènes, présentées par certains auteurs, aboutissent. Entre autres :

M. Martineau, proposition de loi portant naturalisation progressive des indigènes de l'Algérie, 27 juillet 1890 ; M. Isaac, proposition de loi portant modification du système de représentation des indigènes algériens, 4 avril 1893. Sénat ann. n° 134.

M. Bazile, proposition de loi portant naturalisation des indigènes anciens militaires, 11 décembre 1895.

MM. Michelet et Cluseret, proposition de loi portant naturalisation en masse des indigènes, 15 juin 1887 et 16 janvier 1897.

Sur tous ces projets, voy. : Albert Hugues, *La nationalité française chez les Musulmans d'Algérie*, 1899, *op. cit.*, pp 188 et suiv. Voyez également Foncin. Rapport au Congrès colonial national de 1889-90, t. I., p. 73.

1. Voy. : *De la naturalisation*, article paru dans le journal *Le Temps*, du 25 février 1900.

2. Voyez : Jean Olier, *Les résultats de la législation sur la nationalité en Algérie*, septembre 1897 ; Louis Paoli, *Le mal de l'Algérie*, mars 1899 ; Lenormend, *Questions algériennes. Le péril étranger*, 1899 ; Castéran, *L'Algérie française depuis 1884*, 1900 ; Mandeville, *Démographie algérienne. Les populations européennes*, août 1900.

V. Discours de M. Albert Rivière au Congrès colonial national, séance du 13 décembre 1889.

jours faits pour calmer ces appréhensions : qu'il nous suffise de rappeler ici les tristes et scandaleux incidents qui ont illustré une récente campagne plus politique que sociale, sans entrer plus loin dans des détails anecdotiques qu'il vaut mieux, pour l'honneur de l'Algérie, passer sous silence ; de tels faits sont l'indice qu'il existe, dans une certaine partie de la population, une mentalité spéciale, qui n'est pas encore complètement mûre pour les affaires publiques et à qui l'on ne peut confier, sans restriction et sans contrôle, l'administration et la gestion du pays (1).

1. Et nous prétendons ne faire aucune injure, par une semblable constatation, aux sentiments de patriotisme des Algériens dont nous nous portons garant.

« Certes je ne mets pas en doute le loyalisme des patriotes algériens : je ne veux voir dans l'immense majorité que de bons français. Mais il n'empêche qu'il existe, là bas, un état d'âme particulier qu'il faut surveiller de près, l'algérianisme. On est Algérien d'abord, Français ensuite. Evitons de donner de nouveaux motifs à une séparation de corps et d'esprit qui, à un moment donné, pourrait devenir dangereux ». Fleury-Ravarin, *La réorganisation administrative de l'Algérie*, 1896, *op. cit.* Voy. de même : Son discours à la Chambre, 7 novembre 1896, *J. O.*, p. 1428. Egalement : Discours de M. Forcioli, député de Constantine, à la Chambre, 7 novembre 1896.

La meilleure preuve que ces idées de séparatisme pourraient éclore, c'est que les auteurs de projets autonomistes s'en défendent tous. Voy. Adolphe Berthoud, *L'autonomie de l'Algérie*, 1862. De même, Sabatier, proposition de loi portant projet de constitution algérienne, 1888, Chambre, annexes, pages 1356, note (1), *fine*, et 1357 et note (2). M. Sabatier semble, dans son projet de constitution, vouloir parer à l'éventualité d'un séparatisme lorsqu'il maintient la représentation algérienne au Parlement métropolitain, à côté d'un conseil supérieur à attributions étendues et lorsqu'il place l'Algérie sous une véritable tutelle administrative puisqu'il serait possible au gouvernement d'interdire au Conseil colonial la discussion des questions se rapportant à la constitution algérienne (art. 12 *fine*).

Une autonomie absolue, comparable à celle qui est laissée au Canada ou à l'Australie, serait, d'autre part, une « vraie gasconnade » (1). Elle suppose un pays vivant sur ses propres ressources et n'ayant besoin du secours de personne pour exister; or, il suffit de considérer l'appui que la France prête à l'Algérie par son armée, les garanties d'intérêts, les subventions de toutes sortes, pour se rendre compte que l'Algérie a besoin de la métropole et qu'elle ne pourra, avant longtemps, se passer de sa protection.

Il faut nous en tenir à *une autonomie purement administrative*, repoussant toute tendance et toute couleur *d'autonomie politique* (2). Il ne faut pas plus se dire, en Algérie,

1. Voyez Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, 1887, p. 295.

Un article de M. Ch. Longuet en 1881 dans *la Justice* semble s'être mépris tout à fait sur les revendications et les aspirations algériennes, lorsqu'il propose un gouvernement algérien tout à fait autonome à l'instar des colonies anglaises.

Aussi ne ferons-nous pas, ainsi qu'on en a coutume, de comparaison avec les colonies anglaises ou hollandaises, car, à notre avis, il n'y a aucun rapprochement à établir entre l'Algérie et l'Inde ou Java : l'Algérie, nous le répétons, n'est pas une colonie au sens propre du mot.

D'ailleurs si les Anglais ont accordé une autonomie complète à celles de leurs colonies qui sont peuplées, en majorité, de colons de race anglaise, comme le Canada et l'Australie, il s'en faut qu'ils aient laissé la même liberté aux autres. Voy. C. N., *L'autonomie de nos vieilles colonies et l'expérience anglaise* (*Annales des sciences politiques*, mars 1900, p. 229). Or, l'Algérie est plutôt dans le second cas que dans le premier.

1. « L'autonomie peut être politique et c'est alors la grande route de la séparation. Mais elle peut être aussi purement administrative, résider dans une organisation locale puissante, contrôlée de haut par la métropole, mais libre dans ses mouvements, statuant sur place, faisant face aux nécessités continuellement changeantes d'un état de choses en voie de formation, d'un perpétuel devenir ». Ferry, rapport de 1892, *op. cit.*

autonomiste absolu qu'assimilateur absolu, et, sans craindre de paraître paradoxal et contradictoire, nous dirons que l'Algérie est une *colonie d'assimilation*, c'est-à-dire quelle doit être guidée vers l'assimilation (assimilation qui sera atteinte dans un avenir plus ou moins lointain, le jour où la colonisation du pays, entendue au sens le plus large, sera complètement terminée), et que, dans ce but, on lui accorde une certaine autonomie administrative qui, loin d'aboutir à une autonomie complète, doit permettre à la colonie d'être, un jour, assimilée à la métropole (1).

Aussi bien est-ce réduits à ces sages limites, que les autonomistes ont présenté, jusqu'ici, leurs projets de réformes.

L'idée d'autonomie, née en 1860 au moment de la compression gouvernementale, s'était déjà fortement constituée avant le rapport Béhic de 1870 (2). Mais celui-ci en fut, réellement, le premier projet nettement posé, et, dû à l'un des esprits qui ont le mieux compris l'Algérie, il atteignit d'emblée des conclusions qui sont encore propo-

1. Voy. Girault, *Le problème colonial* (*Revue du droit public et de la science politique*, 1894, I, p. 467 à 515). Cauwès, *Cours d'économie politique*, t. II, section III, chapitre II, p. 123 à 130; Th. Rogers, *L'interprétation économique de l'histoire*, 1892, pp. 294 et suiv.

On voit, comme nous l'avons fait pressentir plus haut, que la doctrine des assimilateurs et celle des autonomistes sont loin d'être dans une opposition aussi complète que semblent l'indiquer leurs titres. Toutes deux veulent assimiler l'Algérie à la France; mais, tandis que les premiers proposent cette assimilation immédiatement, comme but et comme moyen, les seconds ne la prévoient que dans un avenir lointain comme un but final, en vue duquel ils réclament, comme moyen, une certaine autonomie administrative. Nous nous rangeons parmi ces derniers, auxquels le nom de *décentralisateurs* conviendrait mieux.

2. Voyez *suprà*, p. 53, note 3, et p. 66.

sées de nos jours et que l'on n'a pas dépassées (1). Il fut le promoteur d'une école autonomiste qui se développa après 1870 (2), et lorsque les décrets de rattachement parrurent, en 1881, ils rencontrèrent aussitôt, dans le pays une vive résistance, puis ne cessèrent d'être critiqués pendant toute leur durée (3). L'enquête sénatoriale de 1891, qui les condamna, fournit aux vues autonomistes l'occasion de se manifester en grand nombre, manifestations qui se retrouvèrent, depuis, dans les divers rapports au budget et dans les débats parlementaires intéressant l'Algérie (4).

Nous avons vu que les décrets de 1896-98, insuffisants, n'avaient pas, en fait, apporté de modifications sérieuses dans l'organisation gouvernementale de l'Algérie, notamment quant à l'autorité du gouverneur qui, sous forme de pouvoirs propres, n'est pas sensiblement plus affermie que celle que lui avaient laissée les délégations de 1881. Mais ces décrets, par les réformes qu'ils apportent dans

1. Voyez *suprà*, p. 53 note 3.

2. Voyez *suprà*, p. 75 et notes.

3. Voyez *suprà*, et en particulier les discours de MM. Wahl et Bourlier au congrès d'Alger de 1881, *op. cit.*

4. Nous rappelons, entre autres, la plupart des dépositions faites devant la commission des XVIII et le rapport Ferry de 1892. Voy. également, Leroy-Beaulieu, *L'Algérie et la Tunisie*, *op. cit.*, 1897, pp. 309 et suiv., qui propose « une sorte de self-government algérien sous le contrôle de la Métropole ». Benoist, *Enquête algérienne*, *op. cit.*, p. 218 à 225.

Voyez également dans le même sens : Vœu présenté au Conseil général d'Alger (19 octobre 1890) par M. Broussais, « tendant à ce que le gouvernement de la République institue un gouvernement général des possessions françaises dans l'Afrique du Nord ». Fawtier, *L'autonomie algérienne et la République fédérale*, 1871, *op. cit.* ; Desfossés, *La Tunisie sous le protectorat et son annexion à l'Algérie*, 1886 ; V. la critique d'un pareil projet dans Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, 1887, p. XII.

la composition du conseil supérieur et par la création qu'ils font de délégations financières, préparent la voie à une *autonomie financière* prochaine. Il semble qu'une de ces deux assemblées soit sur le point de voir ses attributions étendues, ses pouvoirs augmentés, et de devenir une sorte de *conseil colonial*, chargé de préparer le budget algérien et de contrôler les détails de son exécution (1).

De nombreux projets ont déjà été présentés dans ce sens (2) et il est certain que là se trouve la base de toute la réorganisation financière de l'Algérie, surtout lorsque celle-ci sera dotée, comme on peut dès maintenant le prévoir, d'un *budget spécial* (3). L'organisation, chargé

1. Voy. *suprà*, p. 117, note 2.

2. Cette étude ne pouvant, dans sa généralité, comprendre l'étude détaillée de ces réformes, nous nous contenterons d'indiquer les principaux projets qui ont été présentés. Voy. *suprà*, pp. 75 et 76, note 1.

En 1862, déjà, certaines pétitions demandaient un parlement colonial ; le projet Béhic le proposait (Projet de senatus-consulte, art. 7). Il se retrouvait également dans l'amendement présenté en 1868 par MM. Jules Favre, Lanjuinais, Jules Simon, etc., article 2.

Dans le même sens : concernant le Conseil supérieur, voyez les vœux du Conseil supérieur de 1876, du 22 décembre 1894, du 2 février 1897, le vœu du Conseil général d'Alger du 19 octobre 1898, la proposition de loi présentée à la Chambre par MM. Morinaud et Marchal, le 28 mai 1899, la déposition de M. Cambon devant la Commission de 1891 (p. 184) ; concernant les délégations financières, voyez les procès-verbaux de la session des délégations financières de 1898 (Rapport Dessoliers, 26 décembre 1898, pp. 450 à 476) ; le rapport du ministre de l'intérieur aux décrets de 1898 (J. O., 25 août 1898) ; J. Thomas, *op. cit.*, 1899 ; Dessoliers, *L'Algérie libre*, 1895 ; De Solliers (*alias* Dessoliers), *Le Budget algérien*, 1900.

3. Le projet d'un *budget spécial* se présente comme la conséquence de la nécessité d'accomplir certains travaux publics, pour lesquels il est impossible de demander à la France de nouveaux sacrifices. Il faut donc recourir à l'emprunt et dans ce but on propose de donner

d'élaborer ce budget et de contrôler l'emploi des sommes accordées, constituera inévitablement un *conseil colonial* et, suivant le principe de notre droit public moderne qui veut que le peuple participe au vote des crédits et au contrôle des dépenses, ce conseil sera élu.

Il est juste en effet que l'Algérie puisse, en vue de l'exécution de travaux publics indispensables à la colonisation, utiliser elle-même, dans un budget spécial, le surcroît de ses recettes (1) et contracter des emprunts (2); il est juste que la population Algérienne apporte son concours éclairé aux questions intéressant la colonie, à l'élaboration d'un budget local en particulier, il est juste enfin qu'il y ait à côté du gouverneur général, surtout si ses pouvoirs sont étendus, un conseil de contrôle effectif (3). Mais il importe de ne pas accorder à ce conseil des pouvoirs trop étendus qui l'incitent à devenir

à l'Algérie la personnalité civile afin de lui permettre de contracter des emprunts et d'employer ses ressources à des travaux intéressant la colonisation, par suite on propose d'octroyer certains pouvoirs financiers aux corps constitués de l'Algérie. Le projet, qui était déjà indiqué par M. Béhic en 1870, fut présenté par M. Tirman (1887), puis repris et élargi par M. Cambon; il est sur le point d'aboutir (novembre 1900). Voyez à ce sujet, Le Moigne, rapport au budget de 1900, pp. 11 et suiv. *Le Conseil colonial d'Algérie* (paru dans le *Monde économique*), 25 août 1900. *Le régime de l'Algérie, décentralisation des finances* (paru dans l'*Economiste français*), novembre 1899; Renaud, discours prononcé à la Cour des Comptes sur le budget spécial de l'Algérie, 18 octobre 1898.

1. Depuis 1884, époque où ont commencé les embarras financiers de la Métropole, l'Algérie voyait chaque année ses crédits diminuer alors que ses recettes continuaient à être en progression croissante. V. Burdeau, *L'Algérie en 1891, 1892*, p. 2 et 3.

2. Voy. Lucien Bouzom, *Du régime fiscal en Algérie*, 1900, *op. cit.*, p. 157 et suiv. Voy. Dessoliers, *L'Algérie libre*, 1895, *op. cit.*

3. Ainsi que le demandèrent tous les orateurs, à la Chambre, en novembre 1896. Voy. les discours de MM. Samary, Forcioli, Etienne et Thomson.

une assemblée non plus seulement économique, mais politique, et qui de conseil colonial le transforment en un parlement Algérien : ce serait la voie ouverte à l'autonomie absolue dont nous venons d'indiquer l'écueil (1).

Qui n'aperçoit, en effet, les dangers d'un conseil colonial élu pouvant élaborer et voter à sa guise un budget, sans que certaines *dépenses d'Etat* lui soient nécessairement imposées, sans qu'il subisse le contrôle de la métropole ? Comment demander à un corps si puissant de ne pas se laisser entraîner à sortir de son caractère purement économique et de ne pas tendre, un jour, à exiger son indépendance complète vis-à-vis des pouvoirs de la métropole ? (2)

Les délégations financières, si c'est à elles qu'incombe cette nouvelle mission, pourront avoir une « influence bienfaisante autant que décisive sur les destinées de l'Algérie » (3), et permettront à l'Algérie saine et laborieuse de lutter contre l'Algérie d'émeute et de politique, turbulente et superficielle ; mais il ne faut pas qu'elles deviennent elles-mêmes un organe favorisant cet esprit

1. Voy. Maurice Colin, *Quelques questions algériennes*, 1899, *op. cit.*, En sens contraire : De Soliers, *Le budget algérien*, 1900, *op. cit.*, p. 81 et s.

2. Il s'en faut que l'Angleterre elle-même ait accordé à toutes ses colonies le droit d'avoir des assemblées délibérantes, avoir un pouvoir d'initiative très large, sans responsabilité tant au point de vue de leur composition qu'à celui de leurs décisions, devant le gouvernement métropolitain. Voy. à ce sujet, C. N. *L'autonomie de nos vieilles colonies et l'expérience anglaise*, 1900, *op. cit.*, Paul Matter, *L'organisation constitutionnelle dans les colonies anglaises* (paru dans *Annales de l'Ecole des sciences politiques*, 15 septembre 1897, p. 617).

3. Maurice Colin, *op. cit.*, 1899.

particulariste, dont nous nions l'existence actuelle, mais dont nous avons démontré la possibilité, et que ses débats permettent aux agitateurs intéressés de créer, en Algérie, de nouveaux troubles et de nouvelles discordes.

Quant à l'organisation gouvernementale de l'Algérie, l'autonomie administrative se présente actuellement sous trois formes de projets :

1^o Remettre au gouverneur général l'universalité des pouvoirs délégués par les ministres ;

2^o Lui donner à Alger, les pouvoirs et le rang de ministre ;

3^o Constituer, à Paris, un ministère spécial de l'Algérie auquel serait rattaché le gouvernement général à Alger.

M. Tirman proposa, en 1891 (1), de rattacher les services Algériens aux différents ministères métropolitains et de donner au gouverneur l'universalité des pouvoirs délégués par les ministres (2), mais le gouverneur restant fonctionnaire subordonné à ceux-ci, seuls responsables devant le Parlement.

Nous avons vu que, malgré l'avantage qu'elle a de soumettre à chaque ministre les questions qui rentrent

1. Voyez sa déposition devant la Commission de 1891 et son discours au Sénat en mai 1893 : « Le système qui offre le plus de garanties est celui de la délégation avec le contrôle le plus étroit exercé par le ministère compétent ».

C'était également le projet des *Cahiers algériens* (V. leur proposition d'amendement au budget du gouvernement de l'Algérie, art. 2).

2. Sauf pour les services non musulmans de la justice, des cultes et de l'instruction publique, et celui de la trésorerie, qui resteraient rattachés, mais pour lesquels, toutefois, le gouverneur général serait consulté sur les nominations de fonctionnaires.

dans sa compétence, cette thèse fut entièrement condamnée en 1893 au Sénat (1), en 1896 à la Chambre, et qu'on exigea pour le gouverneur des pouvoirs propres. Elle est pourtant encore défendue par certains esprits qui reprennent ainsi le système des délégations de 1881, mais espèrent que les ministres seront plus larges et moins tyranniques (2). Or c'est là une espérance qui ressemble fort à une utopie. Les déboires du régime de 1881 et les critiques qui lui furent adressées n'ont pas convaincu les ministères de la nécessité de tenir une autre ligne de conduite, et la parcimonie, la retenue qu'ils pratiquent encore après les décrets de 1896-98, sont là pour dissiper toute illusion. De même il est peu probable que la responsabilité serait mieux assumée, que le contrôle du Parlement serait plus effectif qu'il y a dix ans ; il est presque certain, au contraire, qu'on retrouverait les erreurs et le désarroi du régime des rattachements. On peut donc faire, par avance, à la proposition de M. Tirman, toutes les critiques que nous avons constatées en 1881.

C'est qu'en effet si l'on veut aboutir à une responsabilité effective et unique, deux combinaisons sont seules possibles : ou bien rendre le gouverneur lui-même responsable et lui donner les pouvoirs d'un ministre, ou bien placer l'Algérie sous la direction d'un ministre spécial qui assumera, à Paris, la responsabilité des actes exécutés, sous ses ordres, à Alger, par le gouverneur général.

C'étaient les deux projets qui avaient été soumis à

1. Le retrait par M. Tirman de son amendement (Sénat, 30 mai 1893) fut, à ce point de vue, très significatif.

2. Voy. Charpentier, *Précis de législation algérienne et tunisienne*, 1899, *op. cit.*, p. 448 et suiv.

l'Empereur en 1858 (1) et nous avons vu quelles discussions avaient précédé leur élaboration (2) ; le gouverneur-ministre succéda en 1860 au ministère spécial de 1858. De nos jours, la même question se pose, les mêmes systèmes sont préconisés.

La première de ces deux combinaisons fut proposée par M. Sabatier devant la commission sénatoriale de 1891 (3). Le gouverneur, responsable devant les Chambres, aurait de plein droit accès au Parlement pour y parler avec rang et titre de ministre et y défendre ses actes, et comme contre-partie de cette responsabilité, il posséderait les attributions les plus étendues et l'administration effective de toute l'Algérie, tant militaire que civile.

Un tel projet avait été présenté déjà en 1858 par Duvernois (4) qui proposait d'établir à Alger un ministère spécial centralisant l'administration et correspondant directement avec le chef de l'Etat. Le maréchal Pélissier,

1. V. Rapport du prince Napoléon, 31 août 1858.

2. V. *suprà*, p. 27 et suiv.

3. Séance du 27 juin 1891 (*op. cit.*, p. 100 et suiv. et annexes). Voy. dans le même sens : Proposition de loi portant projet de *Constitution algérienne*, présentée par M. Sabatier à la Chambre, en 1888 (V. Ch. annexes, 1889, p. 1353), et le rapport sur cette proposition par M. Plazanet (Chambre, 1889, annexes, p. 1384).

De même Gourgeot, *Les sept plaies de l'Algérie*, *op. cit.*, p. 338. Dessoliers, *Organisation politique de l'Algérie*, 1894, *op. cit.*, p. 188 et suiv. De Solliers (*alias* Dessoliers), *Le budget algérien*, 1900, *op. cit.*, p. 105.

Avis du Conseil supérieur (séance du 25 décembre 1880), rapport de M. Bourlier : « Le gouvernement de l'Algérie doit former un département ministériel avec un budget particulier, et un gouverneur responsable devant les deux Chambres ».

4. Duvernois, *L'Algérie. Ce qu'elle est. ce qu'elle doit être*, 1858, *op. cit.* Du même, *Le ministère de l'Algérie et des colonies*, 1858.

gouverneur général, hérita à Alger, en 1860, des pouvoirs ministériels du ministre de l'Algérie (1), et nous avons vu qu'en 1869, M. Béhic les conserva dans les conclusions de son rapport. Il fit du gouverneur général de l'Algérie un ministre avec tous les pouvoirs politiques et administratifs que ce nom comporte : contresignant les décrets relatifs aux matières qui entrent dans sa compétence, participant quand il est à Paris aux délibérations du conseil des ministres, représentant le gouvernement devant le Sénat et le Corps législatif dans toute la plénitude des responsabilités parlementaires (2). La réaction assimilatrice, qui suivit la chute de l'empire, empêcha qu'un pareil projet fût appliqué ; mais l'article 11 du décret du 24 octobre 1870 qui décide que : « le gouverneur général ne peut être représentant du peuple, mais a entrée à la Chambre, qui peut d'ailleurs l'appeler dans son sein et devant laquelle il est responsable de ses actes », montre la nécessité qu'on éprouvait d'imposer une responsabilité au gouverneur ; on l'éprouvera de nouveau en 1880, on l'éprouve encore de nos jours.

1. D. I. 10 décembre 1860, art. 2 et 6.

Voyez en ce sens : Ménerville, *op. cit.*, v^o *Législation algérienne*, t. III, p. 216 et t. II, p. 169, note 1. Hugues, Sautayra et Lapra, *Législation de l'Algérie*, v^o *Gouvernement général*, t. I, p. 299, notice.

Aucoc, *Conférences sur l'administration*, t. I, n^o 388.

Discours de M. Fallières, sous-secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux cultes, Sénat, 26 juillet 1881 (*J. O.*, p. 1279 et suiv.).

Contrà, voyez : Sanlaville, *Du rôle des ministres comme administrateurs et chefs hiérarchiques*, etc. (*Revue générale d'administration*, 1884, t. II, p. 283 et suiv.) en brochure : p. 26 et suiv., qui refuse aux pouvoirs du gouverneur général de 1860 le caractère ministériel, en s'appuyant sur les articles 5 et 7 du décret du 10 décembre 1860 et sur l'article 3 de la Constitution du 14 janvier 1852.

2. Projet de sénatus-consulte, art. 5. Projet de loi organique, art. 4.

Le décret de 1870 ne fut pas appliqué, et après la Constitution de 1875 instituant la responsabilité ministérielle actuelle, depuis le décret de 1876 associant les différents ministères à la direction des affaires algériennes il est certain que le gouverneur général est devenu le subordonné de ceux-ci et que ses pouvoirs ont perdu toute couleur d'attributions ministérielles (1). Depuis, la question fut souvent agitée, mais ne fut jamais résolue, et sous le régime actuel des décrets de 1896-98, le gouverneur reste subordonné au ministre de l'intérieur : il peut bien parler devant les Chambres, mais en qualité de commissaire du gouvernement (2) et sans responsabilité personnelle.

La responsabilité du gouverneur, cependant, présenterait de grands avantages. Comme l'écrivait M. Béhic en 1869 : « Laisser à Alger l'initiative et l'action, et attribuer à Paris la sanction et la responsabilité, c'est donner accès à la contradiction dans les vues et à l'antagonisme des influences ; c'est, en tout cas, créer une cause indéniable de lenteur dans la décision, et affaiblir, par suite, l'action politique et administrative. » Nous avons vu,

1. Voyez cependant Fallières, discours au Sénat, 27 juillet 1881, *op. cit.* (J. O., p. 1279) qui cite le fait suivant à l'appui de sa thèse : la commission de 1874, chargée de préparer la Constitution, adressa au général Chanzy un questionnaire et lui demanda, entre autres : « Comment s'exerce dans l'état présent la responsabilité ministérielle en ce qui touche les affaires algériennes ? » Le général répondit dans le sens indiqué par M. Fallières, et termina son rapport par cette phrase : « De cette organisation il résulte que les pouvoirs ministériels, confiés au gouverneur général par le décret du 24 novembre 1860, lui appartiennent encore. »

2. En fait il parle, en cette qualité, devant les Chambres chaque fois qu'on y discute de grosses questions algériennes. Voyez par exemple les débats à la Chambre de 1881, au Sénat de 1893, à la Chambre de 1896 et 1899.

d'autre part, en étudiant les décrets de 1898, à quelles difficultés pratiques on se heurtait, lorsqu'on prétendait rendre un ministre métropolitain responsable des actes du gouverneur général (1) ; en fait, ou bien il n'y a pas alors de responsabilité possible, ou bien le gouverneur doit être considéré comme seul responsable de ses actes (2) :

Aussi semble-t-il qu'il serait préférable d'accorder au gouverneur l'accès au Parlement, toutes les fois qu'il le jugera nécessaire, et le droit de défendre ses actes comme il l'entend (3). Les Chambres auraient ainsi, en face d'elles, une autorité unique assumant une responsabilité effective.

1. Voy. *suprà*, p. 122.

2. C'est ainsi que M. Pauliat a pu dire, au Sénat : « De la part de M. le gouverneur général, il y a là un acte qui engage, à mon sens, directement sa responsabilité, car je n'admets pas qu'il se dérobe derrière le ministre de l'intérieur. En ce qui concerne l'Algérie, en effet, il faut sortir de la fiction parlementaire et administrative. M. le gouverneur général ne peut être, en fait, couvert par aucun ministre, parce qu'aucun ministre, en fait, ne peut connaître, exactement et, au jour le jour, l'ensemble et le détail de ses actes en Algérie. » Et M. Tirman en convint, lorsqu'il dit le même jour : « Au-dessous de la responsabilité constitutionnelle du ministre, ma responsabilité personnelle est indirectement mais réellement engagée. » Sénat, 26 février 1891.

3. « Obliger le gouverneur pour défendre son œuvre, calomniée par exemple, à demander au ministre le titre de commissaire du gouvernement, c'est le soumettre non seulement à l'action gouvernementale, ce qui est légitime, mais encore au plus ou moins de bonne volonté personnelle, au plus ou moins de courtoisie du ministre... Si l'on veut qu'un gouverneur puisse faire œuvre grande et utile, si on souhaite qu'il puisse ambitionner le titre de grand gouverneur, donnez-lui les pouvoirs nécessaires et notamment celui de défendre son œuvre et de la justifier contre les attaques virulentes qui ne manqueront pas de se produire. » Sabatier, déposition à la Commission de 1891, *op. cit.*, p. 104 et 105.

Ce système, proposé déjà devant la Commission de 1880, se heurta à des objections d'ordre constitutionnel que M. Ferry reprit dans son rapport de 1892.

Avec un gouvernement personnel, comme l'Empire, il était possible d'accorder, sans inconvénients, au gouverneur de larges attributions confinant aux pouvoirs ministériels, « entre un gouverneur-ministre et un ministre-gouverneur, il n'y avait qu'une différence de titre et de galon ; c'était au Chef de l'Etat qu'aboutissait la responsabilité » (1). Avec un gouvernement parlementaire, au contraire, c'est devant les Chambres, et non plus devant le Chef de l'Etat, que les ministres sont responsables ; il faudrait donc que le gouverneur fasse partie du cabinet (2).

C'est bien ce que proposa M. Béhic, en janvier 1870, dans son projet, après que le sénatus-consulte de 1869 eut rendu les ministres responsables devant le Corps législatif et cette mesure eut été certainement accordée, si l'empire avait eu le temps de mettre à exécution les conclusions de son rapport. M. Clamageran la demanda également devant la Commission de 1880 (3) ; mais on

1. Constitution du 14 janvier 1852, art. 2 : « Les ministres... ne dépendent que de l'Empereur. »

2. « La constitution est contraire à la responsabilité ministérielle d'un gouverneur qui ne serait pas ministre ; il n'y a sous le régime parlementaire, tel qu'il est pratiqué dans toute l'Europe, en Angleterre, en Belgique, en Italie, en France, que les ministres qui puissent être déclarés responsables devant le Parlement. » Ferry, rapport de 1892. Aussi, lorsque M. A. Grévy réclama devant la commission de 1880, non le titre et le rang de ministre, mais la responsabilité « individuelle, spéciale et limitée », on la lui refusa.

3. Voy. son discours au Congrès d'Alger de mai 1881 (*op. cit.*), exposant la question. Ce n'est que devant l'impossibilité constitutionnelle de s'engager dans cette voie que la commission de 1880 en revint aux rattachements. Un de ses membres demanda même qu'on exprima le regret de n'avoir pu établir la responsabilité du gouver-

lui objecta qu'une situation semblable ne pouvait se concilier avec le régime parlementaire, strictement défini, de la Constitution de 1875. Celle-ci n'établit pas seulement comme le sénatus-consulte de 1869, la responsabilité ministérielle devant les Chambres, elle décide aussi que « les ministres sont *solidairement* responsables » (1). Cette solidarité ministérielle, ce que les Anglais appellent le *gouvernement de cabinet*, est le véritable obstacle aux pouvoirs ministériels du gouverneur. Un « ministre intermittent », en effet, comme le serait, par la force des choses, le gouverneur-ministre de l'Algérie, ne participant pas d'habitude aux délibérations de ses collègues, serait pourtant solidaire de tous leurs actes ; or, c'est là une situation qui « serait en contradiction absolue avec la vérité constitutionnelle ». « La responsabilité du gouverneur général doit donc, dit M. Ferry, être couverte par celle du ministre » (2).

On ne peut que s'incliner devant une objection aussi irréfutable, car il n'est pas possible, même « avec un peu moins de scrupule, plus de hardiesse et la connaissance plus pratique des affaires » (3), de passer outre à l'article 6 de la loi de 1875 (4). Cet article est formel et l'éloignement des lieux empêcherait de l'appliquer d'une façon rationnelle et équitable (4) : Comment rendre le gouver-

neur général, et le ministre de l'intérieur, président de la commission, s'y associa.

Voy. également discours de M. d'Haussonville au Sénat, 27 juillet 1881 (*J. O.*, p. 1276).

1. Loi du 25 février 1875, article 6.

2. Ferry, rapport de 1892, p. 43.

3. D'Haussonville, discours au Sénat, 27 juillet 1881, *op. et loc. cit.*

4. « Un ministre à Alger ne paraîtrait pas pouvoir prendre sa part de la solidarité ministérielle ». Cambon, déposition à la commission de 1891.

neur-ministre solidairement responsable de décisions prises dans des délibérations auxquelles il sera resté étranger ? M. Béhic proposait bien qu'il fût représenté, en son absence, au conseil par un des ministres désignés à cet effet (1) ; mais on sent que, si l'objection est en partie écartée, il n'en reste pas moins que le gouverneur-ministre supportera la responsabilité de décisions qu'il ne connaîtra même pas et auxquelles il aurait pu être opposé ; d'ailleurs avec cet expédient on retombe dans les défauts de la dualité, que nous avons envisagée plus haut (2), d'un gouverneur général de l'Algérie et d'un ministre métropolitain lui correspondant : celui-ci ne peut s'occuper utilement de questions pour lesquelles il n'a pas de compétence et c'est ce qui arrivera chaque fois que les affaires algériennes seront discutées au conseil en l'absence du gouverneur militaire.

D'autre part, avec le système présenté par M. Sabatier, le gouverneur-ministre de l'Algérie serait soumis à toutes les fluctuations politiques, et malgré la proposition de M. Clamageran « que le cabinet nouveau conservera, autant que possible, le gouverneur-ministre à moins de dissentiments trop profonds », il est impossible d'admettre que le gouverneur-ministre, à la tête d'un pays en voie de formation sociale et de développement économique, soit menacé par l'instabilité coutumière des cabinets actuels.

Aussi, tout en constatant les avantages d'un pareil régime, qui donnerait au chef de l'administration algérienne les pouvoirs et la responsabilité d'un ministre et le maintiendrait cependant à Alger, nous devons l'écar-

1: Projet de loi organique, art. 5.

2. Voyez *suprà*, p. 122.

ter devant l'impossibilité qu'il y a à le concilier avec le régime parlementaire établi par la constitution de 1875(1).

Reste donc le projet de création à Paris d'un ministère spécial de l'Algérie et des colonies qui fut préconisé maintes fois par M. Etienne à la Chambre (2).

Nous avons déjà vu, plus haut, un système analogue : c'est cette forme, en effet, qu'affecte de nos jours la doctrine assimilatrice et que M. Hamel a présentée au Sénat dans une proposition de loi de 1893. Mais il importe de les distinguer, car, tandis que M. Hamel ne proposait l'établissement à Paris d'un ministère de l'Algérie et des colonies que concurremment avec la suppression du gouvernement général (3), le projet qui nous occupe maintient à Alger le gouverneur général, avec des pouvoirs étendus, et en fait le délégué d'un ministre spécial, auquel est confié, à Paris, la direction des affaires algériennes.

1. En ce sens, Tirman, discours au Sénat, 25 mai 1893.

2. Ainsi que par la plupart des représentants algériens des législatures antérieures à celle-ci (1898), à l'exception toutefois de M. Thomson qui est resté un fervent partisan de l'assimilation et du système des rattachements.

Voy. dans le même sens, Dessoliers, discours à la Chambre (17 décembre 1884) : « Je pense que la création d'un ministère de l'Algérie aurait pour résultat de donner aux affaires algériennes l'unité qui leur manque » ; l'*Organisation politique de l'Algérie*, 1894 ; *Le budget algérien*, 1900, à défaut d'un gouverneur-ministre. Dis, cours de MM. Wahl et Foncin au *Congrès colonial national de 1889-90* — séance du 14 décembre 1889, pp. 63 et suiv. Vœu du Conseil supérieur, 2 février 1897 : « 9° Les services algériens relèveront à l'avenir du ministère des colonies qui sera chargé de l'ouverture des crédits répartis par le conseil colonial. » Maurice Wahl, *L'Algérie*, 1889 ; Duvernois, *Le ministère de l'Algérie et des colonies*, 1858 (paru dans la *Revue de l'Orient, de l'Algérie et des colonies*) ; Villain, *L'Algérie au ministère des colonies* (paru dans la *Revue politique et parlementaire*, 10 février 1897).

3. Art. 1^{er} et art. 2 de sa proposition de loi. Voyez *suprà*.

nes. Aussi tandis que le projet Hamel est une des manifestations les plus intransigeantes de l'idée d'assimilation, le projet de M. Etienne a pour but, au contraire, de donner à l'Algérie une direction propre et autonome dans la personne d'un ministre spécial, exclusivement chargée de nos possessions d'outre-mer et par conséquent particulièrement compétent des questions algériennes.

Le projet réalise-t-il ce but ?

Nous avons vu combien fut justifié le reproche fait aux décrets de 1881 d'avoir éparpillé les affaires algériennes entre les différents ministères ; toutes les critiques qu'on en fit, et elles sont nombreuses surtout aux environs des années 1891 et 1893, concluèrent, vu l'étroite connexité des services algériens, à la nécessité d'une unité de direction. Les décrets de 1896-98 crurent la trouver en confiant au ministre de l'intérieur la direction générale des affaires algériennes, mais cette solution n'est pas pratique, puisque le ministre de l'intérieur ne peut, en fait, s'occuper sérieusement et avec compétence de la plupart des questions qui lui sont soumises et en assumer la responsabilité (1).

La seule direction, à laquelle il convient de confier, dès lors, l'Algérie, ne peut être que le département des colonies (2). Il correspond au criterium qu'on doit don-

1. Voyez *suprà*, p. 122.

2. Nous écartons le projet, attribuant l'Algérie à la présidence du conseil, qui fut appliqué, sans succès, en 1831, et que rappela M. Cambon devant la commission de 1891, car ce projet ne se soutient pas. Dès 1842, dans un rapport, M. G. de Beaumont en montrait facilement les inconvénients : « Comme la présidence du conseil ne forme point un ministère particulier, mais une simple prééminence d'autorité, tantôt attribuée à un ministère, tantôt à un autre, il s'ensuivrait que la direction de l'Algérie serait trainée de ministère en ministère... suivant le sort des combinaisons politiques qui

ner de l'Algérie, il est le plus compétent et le plus apte à gérer ses intérêts et à satisfaire ses besoins, intérêts coloniaux, besoins distincts de ceux de la métropole.

D'aucuns prétendent que rattacher l'Algérie aux colonies serait infliger aux Algériens une déchéance imméritée (1). Nous répondrons, à nouveau, qu'il n'y a aucune déchéance à être Français d'une colonie et non Français de la métropole, et qu'au-dessus de cette distinction sentimentale et toute formelle, se place une question autrement importante, celle des intérêts du pays. Ceux-là sont, à n'en pas douter, les intérêts d'une colonie et non ceux d'un département métropolitain, et il faudrait placer sous la direction du ministre spécial tous les services civils de l'Algérie, à la seule exception de la justice non musulmane et de l'enseignement supérieur et secondaire (2).

On a objecté à ce projet qu'il maintenait, sous une forme nouvelle, le système de la dualité existante avec ses inconvénients. Mais on peut répondre d'une part que, si le ministre de l'intérieur, préoccupé de la politique générale, et son directeur des affaires départementales, surchargé par la besogne métropolitaine, ne peuvent s'occuper sérieusement des affaires algériennes, un ministre

ferait tomber sur tel ou tel ministère le privilège de la présidence. »

Il faut condamner aussi un rattachement à la guerre ou à la marine, qui n'est plus guère, d'ailleurs, proposé de nos jours, car il n'y a plus à revenir sur le régime civil définitivement établi en Algérie. Voy. sur un pareil projet, J. Thomas, *op. cit.*, 1899, p. 93.

1. M. Hamel, au Sénat (26 mai 1893), déclara que l'Algérie n'est pas une colonie et que la considérer comme telle aurait un « douloureux retentissement » dans le pays.

2. Services qui seuls sont entièrement similaires à ceux de la métropole. Mais on confierait au ministre spécial les cultes, les douanes, l'instruction primaire et les forêts, actuellement réservés encore aux ministères correspondants, dont il serait le ministre dans les limites qui lui sont reconnues pour les autres colonies.

qui en sera spécialement chargé, pourra, au contraire, leur consacrer tout son temps. D'autre part ayant à sa disposition les comités et les organes administratifs nécessaires pour traiter, avec compétence, les questions particulières soulevées par le développement de la colonisation et pour contrôler leur exécution, le ministre de l'Algérie pourra en assumer la responsabilité entière devant les Chambres (1).

M. De Solliers a prétendu en outre que ce système aboutirait à créer deux personnages « dont l'un, le gouverneur, posséderait en fait le pouvoir, et l'autre, le ministre, supporterait la responsabilité. Le contrôle parlementaire deviendrait hésitant entre le ministre et son sosie et manquerait nécessairement de sanction, faute qu'on sût bien à qui l'appliquer » (2). En sens inverse, d'après M. Tirman, « le ministre de l'Algérie et des colonies, serait le véritable gouverneur, et ce dernier serait absolument effacé » (3). Chacune de ces deux critiques est sans doute fondée, mais peut-être sont-elles plus spécieuses qu'irréfutables. C'est là que réside la grande difficulté du problème ; nous ne doutons pas cependant qu'on puisse en trouver la solution pratique, car il semble qu'il s'agisse plutôt d'une communion de vues individuelles entre le ministre et son gouverneur que d'un obstacle formel et absolu. Il est certain que le gouverneur doit rester subordonné au ministre et responsable devant lui ; mais il a besoin également de pouvoirs étendus, car l'institution d'un ministère spécial n'enlève rien à la complexité et à l'importance de la mission qui lui est confiée.

1. Voyez *contrà*, Dessoliers, *op. cit.*, 1894, p. 209.

2. De Solliers, *Le budget algérien*, 1900, p. 108.

3. Tirman, discours au Sénat, 25 mai 1893.

Que ces pouvoirs lui soient donnés propres ou qu'ils résultent d'une délégation ministérielle, il faut qu'ils permettent au gouverneur, statuant sur place, sous la direction et le contrôle du ministre spécial, de faire face aux « nécessités continuellement changeantes d'un état de choses en voie de formation, d'un perpétuel devenir (1).

Mais ainsi constituée, il semble que pourra fonctionner l'organisation essayée dès 1858, qui fut une des plus fécondes qu'ait subies l'Algérie, et dont le plus grand défaut était de placer trop loin d'Alger la direction des affaires (2).

1. Ferry, rapport de 1892.

2. M. Tirman rapporte cet aveu du prince Napoléon (Sénat, 25 mai 1893, *J. O.*, p. 673) : « La plus grande faute que j'aie commise, a été de croire qu'on pouvait gouverner l'Algérie de Paris. »

CONCLUSION

Nous avons vu les différents régimes appliqués en Algérie, leurs avantages et leurs défauts, nous avons envisagé ensuite les divers projets présentés de nos jours.

Que doit-on en conclure ?

Il est inutile de revenir, ici, sur le criterium qu'il convient de donner de l'Algérie : la composition et les mœurs de sa population, son développement économique naissant, ses intérêts agricoles et commerciaux, tout en fait une colonie. Les conséquences de ce caractère, quant à l'organisation de son gouvernement, sont : d'une part, que l'Algérie a besoin d'une autonomie administrative, ou mieux d'une assimilation décentralisée, d'autre part, que cette administration, ainsi décentralisée, doit être unifiée à Alger, entre les mains d'un gouverneur imprimant la même direction à tous les services et maintenant dans une action commune les efforts du pays.

Or, si parmi les projets actuellement présentés, nous cherchons celui qui conviendrait le mieux à cette double nécessité, nous voyons que la délégation universelle des pouvoirs des différents ministres métropolitains au gouverneur général aboutirait juste — le régime de 1881 en est la preuve — aux résultats contraires, car l'administration ne serait nullement décentralisée en Algérie et, à

Paris, elle serait soumise aux directions particulières et divergentes des différents ministères, nous voyons également que l'institution, à Alger, d'un gouverneur-ministre réunit, sans doute, les avantages de donner un siège local à l'administration et de la confier à une autorité unique et puissante, mais qu'elle est incompatible avec la Constitution de 1875 et ses nécessités parlementaires.

Nous en arrivons donc, par élimination, à la création d'un *ministère spécial*, système qui convient le mieux à la situation sociale, morale, économique, politique et militaire de l'Algérie et qui fut déjà mis à l'épreuve, en 1858, sous le nom de ministère de l'Algérie et des colonies.

Mais le projet que nous présentons diffère de ce dernier à deux points de vue principaux :

Tandis qu'en 1858, le ministère de l'Algérie était adjoint à celui des colonies, nous demandons qu'actuellement il en soit distinct et nous n'avons besoin, pour argument, que de reproduire la raison qu'en donnait M. Béhic en 1869 : « la tâche de civiliser et de coloniser l'Algérie est assez vaste et assez haute, pour absorber toutes les forces d'un seul homme ». Ceci n'est que plus vrai, encore, de nos jours (1), quand l'Algérie, s'étudiant et se développant sans cesse, est sur le point de rejoindre, à travers le Sahara, notre possession du Sénégal et de devenir le débouché commercial de tout le nord-ouest africain.

D'autre part nous prétendons, à l'inverse du régime de 1858, maintenir en Algérie un gouverneur général, fortement constitué, qui imprimerait une impulsion com-

1. D'autant que notre domaine colonial, proprement dit, s'est également agrandi, et forme actuellement un département ministériel distinct.

mune aux services algériens, sous la direction du ministre spécial, et qui serait responsable devant celui-ci, responsable lui-même devant le Parlement.

Nous avons vu, en l'étudiant, les avantages d'un pareil projet : il donnerait au pays une unité de direction dans l'autorité d'un ministre qui le représenterait devant les Chambres et le gouvernement (et nous ne saurions assez dire de quelle utilité serait pour l'Algérie une pareille protection) ; il permettrait, en outre, de veiller aux besoins locaux et particuliers de la colonie, grâce au gouverneur général, qui renseignerait le ministre sur les réformes reconnues nécessaires et centraliserait à Alger l'administration des trois provinces (1).

Telle est l'organisation gouvernementale qui réaliserait le mieux, croyons-nous, l'autonomie administrative algérienne dont nous avons montré la nécessité. Si on y ajoute l'autonomie financière par l'établissement d'un budget spécial et la création d'un conseil colonial, autonomie entendue dans les strictes limites que nous avons posées (2), on aura donné à l'Algérie, dans la gestion de ses affaires,

1. Nous avons vu, en critiquant le projet assimilateur de M. Hamel, quelle était la mission du gouverneur général et quelles attributions lui étaient nécessaires pour la remplir (V. Cambon, discours au Sénat, 30 mai 1893). Ces attributions se réduiront peut-être, un jour, à des pouvoirs purement politiques concernant les rapports avec le Sahara et les pays limitrophes, les confréries musulmanes, la sécurité générale, etc. (Voy. Foncin, rapport au *Congrès colonial national de 1889-90*, p. 63). Mais actuellement l'étude qui se fait dans les bureaux du gouvernement général, ne pourrait être suppléée par les préfets ou par les ministres métropolitains ; cette étude est assez éloignée des influences locales pour s'en dégager, assez rapprochée des intérêts locaux pour les apprécier exactement, et seule peut réunir ainsi ces deux garanties capitales : l'indépendance et la compétence.

2. C'est la voie vers laquelle semblent se porter les réformes depuis 1898.

la liberté qui lui permettra de poursuivre son développement économique et social.

Mais il importe de ne pas lui donner plus. Pour qu'une politique d'autonomie, entendue au sens large et absolu, soit avantageuse et praticable, il faut que la colonie puisse trouver en elle-même les éléments d'une existence propre, il faut que sa population soit homogène, enfin cette politique convient d'autant mieux que la colonie est plus éloignée de la métropole (1); or ce sont là trois conditions que ne remplit certes pas l'Algérie. D'ailleurs ce n'est pas vers cette fin qu'elle doit tendre; elle doit, au contraire, viser à être soumise elle-même, un jour, au droit commun, et on aboutit à cette formule, en apparence paradoxale : *L'Algérie est une colonie, pour l'administration de laquelle il faut une décentralisation centralisée, dans un but final d'assimilation lointaine* (2).

C'est pourquoi si le gouvernement de l'Algérie doit être distinct de celui de la France, il ne doit pas en être indépendant (3); la souveraineté de la métropole doit rester un

1. Voy. Girault, *Le problème colonial*, 1894, *op. cit.*, p. 507.

2. Voyez au *Congrès colonial national de 1889-90* le discours de M. Waki, et le rapport de M. Isaac : « Le système de l'assimilation, qui repose sur l'égalité des droits politiques entre la métropole et sa colonie, sur une certaine similitude dans le mode de confection et d'exécution des lois, sur l'équivalence, des deux côtés, des avantages et des charges de la vie publique, n'exige pas nécessairement une identité absolue, de part et d'autre, dans les instruments qui servent aux manifestations de la vie publique. Il semble, au contraire, que l'assimilation puisse très bien se concilier avec toute la décentralisation nécessaire pour assurer la bonne gestion des affaires intérieures de chaque colonie, et par conséquent avec une extension insuffisante des pouvoirs locaux. » Ce passage vient à l'appui de ce que nous disions, savoir que notre formule est plus paradoxale en apparence qu'au fond.

3. Benoist, *Enquête Algérienne*, 1892, *op. cit.*

principe absolu dans tous les apports unissant les deux pays.

Mais la souveraineté de la métropole proclamée, l'écueil d'une autonomie absolue écarté, suffisent-ils à préparer la voie à cette assimilation lointaine ?

Il semble que non lorsqu'on examine les éléments de la population, leurs mœurs et leurs aspirations.

Nous savons pourquoi les Français de race et de naissance, doivent, en Algérie, attacher tant de prix aux idées françaises et à leur maintien intégral dans un pays si diversement peuplé : les statistiques sont là pour nous prouver quelle est la gravité d'une pareille question.

Mais à l'inverse, on doit repousser, en Algérie plus qu'ailleurs, les doctrines étroites et fanatiques, émises de nos jours, grâce auxquelles, contre tout sentiment d'humanité et de civilisation, on priverait gratuitement le pays de forces vives et utiles. Il faut, au contraire, attirer en Algérie, avec prudence et ménagement, le courant de l'émigration étrangère, car, à tout prendre, il vaut encore mieux peupler un pays avec des étrangers que ne pas le peupler du tout. Nous travaillerons ensuite « à nous les assimiler, à les pénétrer de notre génie national et à les incorporer dans la patrie française » (1).

Or, il importe tout d'abord, que la représentation algérienne soit maintenue, malgré les critiques, plus ou moins justifiées, qu'on lui a adressées (2). Elle est un lien direct

1. Journal *Le Temps*, *De la naturalisation*, op. cit., 25 février 1900.

2. Voyez en autres : Vœu présenté au conseil supérieur, le 28 janvier 1893, par M. Marchal (aujourd'hui député), tendant à la suppression des députés et sénateurs algériens.

Rapport de M. Pourquery de Boisserin sur les élections algériennes. Chambre 1894. Barthou, discours à la Chambre, 15 mai

et immédiat entre l'Algérie et la France, et elle aura le contre-poids libéral et bienfaisant à l'influence locale et aux tendances particularistes du conseil colonial futur (1). Les Algériens, d'ailleurs, ont payé de luttes trop acharnées leur liberté politique pour consentir à s'en laisser priver de nouveau, et il serait dangereux de revenir sur une assimilation politique conquise au prix de tant d'efforts.

Mais si l'on doit maintenir aux Français de naissance l'intégralité de leurs droits, peut-être conviendrait-il par contre de réformer les conditions de naturalisation et d'électorat imposées aux étrangers. La loi du 29 juin 1889 a rendu citoyens, d'un jour à l'autre, des individus qui n'ont ni nos sentiments, ni nos mœurs, ni même seulement, parfois, notre langue (2). Avant de leur conférer, d'un coup, tous les droits et toutes les prérogatives de citoyens français, il serait plus rationnel de leur faire subir un stage de résidence dans le pays (3), et de les assimiler socialement avant de leur accorder les bénéfices d'une assimilation politique absolue. Il faut les façonner à notre génie national, à nos traditions, à nos mœurs, et, voulant en faire des Français, s'assurer d'abord qu'ils en comprennent la langue. Or cette condition, élémentaire elle-même, n'est souvent pas remplie : des villages

1899. *J. O.*, p. 1365. Maurice Colin, *Quelques questions algériennes*, 1898, *op. cit.*, p. 285.

1. Bien que l'institution d'un conseil colonial soit forcément destinée à amoindrir notablement l'importance de la représentation parlementaire.

2. Voy. Castéran, *L'Algérie française depuis 1884*, 1900, pp. 256 et suiv. ; *Les résultats de la législation sur la nationalité en Algérie*, 1897, *op. cit.*

3. C'est dans ce sens que le décret du 23 août 1898 sur les délégations financières a réglé les conditions d'électorat. V. J. Thomas, *op. cit.*, 1899.

entiers ne parlent qu'espagnol et on a pu voir, en Algérie, des candidats aux élections législatives, développer leur programme, devant des citoyens français, en langue étrangère !

Il importe de ne pas laisser se prolonger de semblables situations et avant même qu'on ait refondu la loi sur la nationalité il faut travailler à propager la langue française, à l'enseigner, à la faire lire, et assurer son omnipotence aux frontières comme au centre ; c'est la première condition d'une assimilation sociale (1).

Mais pour aboutir à celle-ci il faudrait plus encore et ayant appris à ces naturalisés à parler français, leur apprendre aussi à penser français. Dans ce but, il semble, entre autres moyens d'action, que le service militaire, réunissant dans une vie commune ces Français d'hier aux Français de race, serait un excellent facteur d'assimilation, et nous souhaiterions même que tous les Algériens fissent leur service militaire en France afin de leur permettre de mieux connaître la mère-patrie, de la mieux apprécier et de se retremper aux idées françaises qu'on oublie parfois, là bas, pour des idées algériennes (2).

C'est ainsi qu'ayant proposé des rouages administratifs autonomes, nous réclamons, à l'inverse certaines institutions d'assimilation sociale.

Ce sont là des institutions qu'il faut introduire dès maintenant, si l'on veut que, plus tard, l'Algérie puisse être, sans inconvénient, soumise au régime commun de la métropole ; grâce à elles, on assurera par delà la Méditerranée, l'empreinte de l'esprit français qui seul doit y

1. Voy. : Rapport du général d'Hautpoul, 6 août 1850.

2. En ce sens Chaudey, rapport au budget de 1897.

régner, Duvernois écrivait déjà en 1858 : « Certes nous ne souhaitons pas ce résultat, nous n'aurions rien tant à cœur que de l'éviter. Mais nos enfants ne seront pas Français, ils ne sentiront pas cet attachement irréflecti mais invincible, que nous éprouvons pour notre patrie : ils seront Algériens ». Or c'est là ce que ne veulent pas admettre non plus aujourd'hui les Français d'Algérie, et nous répétons ce cri de patriotisme poussé par les *Cahiers algériens* : *Nous sommes Français d'abord, Algériens ensuite.*

Aussi, préconisant une décentralisation administrative, centralisée à Alger par un gouverneur général et représentée à Paris par un ministère spécial, proposant de laisser à l'Algérie son autonomie administrative et financière sous la direction et le contrôle de la métropole, nous demandons également qu'on y introduise certaines institutions susceptibles d'y maintenir l'esprit français, et qu'on y continue l'œuvre grandiose d'assimilation sociale entreprise depuis soixante-dix ans.

VU :

Le Président de la thèse,
ESTOUBLON.

VU :

L'Assesseur,
GÉRARDIN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE.....	I
PRÉFACE	XIII

PREMIÈRE PARTIE

L'évolution historique

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PREMIER. — LE GOUVERNEMENT TURC. — LES PREMIÈRES MESURES D'ORGANISATION. — L'INTENDANCE CIVILE.....	5
<i>Le gouvernement turc</i>	7
<i>Les premières mesures d'organisation</i>	9
<i>L'intendance civile</i>	13
CHAPITRE II. — LE GOUVERNEMENT GÉNÉRAL DES POSSES- SIONS FRANÇAISES DANS LE NORD DE L'AFRIQUE.....	16
<i>L'ordonnance du 22 juillet 1834</i>	16
<i>Le gouvernement général de l'Algérie (1845)</i>	20
CHAPITRE III. — L'ASSIMILATION ADMINISTRATIVE.....	22
CHAPITRE IV. — LA CENTRALISATION DES POUVOIRS.....	30
I. — <i>Le ministère de l'Algérie et des colonies</i>	30
II. — <i>Le gouvernement général de l'Algérie</i>	41
CHAPITRE V. — LES IDÉES NAPOLEONIENNES EN ALGÉRIE. — LA COMMISSION DE 1869. — LES « CAHIERS ALGÉRIENS ».....	45
<i>Les idées napoléoniennes en Algérie</i>	45
<i>La commission de 1869</i>	56
<i>Les « cahiers algériens »</i>	61

CHAPITRE VI. — L'AVÈNEMENT DU RÉGIME CIVIL.....	65
---	----

DEUXIÈME PARTIE

Les régimes contemporains

CHAPITRE PREMIER. — LES RATTACHEMENTS.....	77
<i>Décrets du 26 août 1881.....</i>	83
<i>Etude critique des rattachements.....</i>	84
CHAPITRE II. — LA RÉACTION AUTONOMISTE.....	96
<i>Décret du 31 décembre 1896.....</i>	104
<i>Décrets du 23 août 1898.....</i>	106
<i>Etude critique de ces décrets.....</i>	110
<i>Appréciation.....</i>	117

TROISIÈME PARTIE

Projets et réformes

INTRODUCTION. — <i>Souveraineté de la métropole.....</i>	123
<i>L'Algérie est une colonie.....</i>	124
CHAPITRE PREMIER. — L'ASSIMILATION. — SES ERREURS.	
— NÉCESSITÉ D'UN GOUVERNEUR GÉNÉRAL.....	128
<i>L'idée d'assimilation.....</i>	129
<i>Le projet d'un ministère spécial à Paris.....</i>	131
<i>Nécessité d'un gouverneur général.....</i>	133
<i>Critique de l'assimilation.....</i>	136
CHAPITRE II. — L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE.....	139
<i>Les dangers d'une autonomie trop absolue.....</i>	139
<i>L'idée d'autonomie ; ses phases.....</i>	144
<i>L'autonomie financière.....</i>	145
<i>Les projets d'organisation gouvernementale.....</i>	149
A. Délégation universelle des pouvoirs des ministres.	149
B. Gouverneur-ministre.....	151
C. Ministère spécial de l'Algérie et des colonies.....	158
CONCLUSION.....	163

